

**MAX PLANCK INSTITUTE FOR
SOCIAL ANTHROPOLOGY
WORKING PAPERS**



MAX-PLANCK-GESELLSCHAFT

Working Paper No. 66

**MARKUS
WEILENMANN**

**„PROJEKTRECHT“ –
NORMATIVE
ORDNUNGEN DER
BILATERALEN
ENTWICKLUNGSZU-
SAMMENARBEIT UND
SOZIALER WANDEL:**

**ZUM BEISPIEL DIE
DEUTSCHE
GESELLSCHAFT FÜR
TECHNISCHE
ZUSAMMENARBEIT**

Halle / Saale 2004
ISSN 1615-4568

Max Planck Institute for Social Anthropology, P.O. Box 110351,
06017 Halle / Saale, Phone: +49 (0)345 2927-0, Fax: +49 (0)345 2927-402,
<http://www.eth.mpg.de>, e-mail: workingpaper@eth.mpg.de

„Projektrecht“ – normative Ordnungen der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit und sozialer Wandel: Zum Beispiel die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit¹

Markus Weilenmann

Abstract

Mit dem wachsenden Globalisierungsprozess steigt auch der Bedarf nach Einsicht in die innere Arbeitsweise von Entwicklungsbürokratien. Der vorliegende Beitrag interpretiert ausgewählte Innenansichten zur Funktionsweise der *bilateralen* Entwicklungszusammenarbeit aus rechtsanthropologischer Sicht. Er stützt sich auf Praxiserfahrungen im Rahmen der Deutschen GTZ und setzt sich schwerpunktmäßig mit der Art und Weise auseinander, wie jene Rechtsätze, die für die Konzipierung von Vorhaben der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) wegleitend sind, in gesellschaftliche Veränderungsprozesse eingreifen und sie einem je nach Vorhaben variablen, aber stets klar definierten Entwicklungsziel zuführen. Auch wenn viele der hier zur Sprache kommenden Konzepte und Prinzipien, die unter dem Begriff „Projektrecht“ zusammengefasst werden, formell betrachtet zwar noch kein Recht sind, so beanspruchen sie dennoch den selben Grad an Verbindlichkeit. Anhand eines Fallbeispiels aus der entwicklungspolitischen Beratungspraxis, das vom Versuch berichtet, in Ghana das Thema „Rechtspluralismus“ für die bilaterale EZ zu operationalisieren, kommen einerseits intendierte und nicht intendierte Prozesse der Projektwirkung zur Sprache, andererseits tritt auch die Art und Weise in den Vordergrund, wie die verschiedenen Akteure im Kontext des Rechtspluralismus operieren und wie sie ihn durch ihr Vorgehen sichtbar/unsichtbar machen. Die Analyse des Fallbeispiels zeigt sodann, wie die Problemanalyse als Klammer zwischen den verschiedenen Verfahrensnormen und dem konkreten gesellschaftspolitischen Verhalten zu einem umstrittenen Tauschgut wird, das auf die verschiedenen Akteurinteressen im Kampf um Argumentationshoheit verweist. Folgt man dieser Spur, kann das Einfallstor für entwicklungspolitische Veränderungen konturiert und in die rechtsanthropologische Debatte eingefügt werden, indem die Art der Verwaltung der Problemanalyse zeigt, wie in der Praxis der Projektentwicklung der Rechtstransfer von den Geber- zu den Empfängerländern erfolgt.

¹ Dieser Artikel kam dank eines großzügigen Stipendiums der Projektgruppe Rechtspluralismus des Max-Planck-Instituts für ethnologische Forschung (Halle/Saale) zu Stande. Ausdrücklich bedanken möchte ich mich für die inhaltliche Unterstützung bei den beiden Leitern der Projektgruppe, den Professoren Dr. Franz und Dr. Keebet von Benda-Beckmann. Der Autor ist Rechtsanthropologe und führt das „Büro für Konfliktforschung in Entwicklungsländern“ *Zürich-Rüschlikon*. Kontakt: Markus Weilenmann, email: drmweilenmann@smile.ch.

Einleitung

Mit dem wachsenden Prozess der Globalisierung ist in den letzten Jahren auch die internationale Entwicklungshilfe in den Blick der rechts- und sozialwissenschaftlichen Forschung geraten. Besonders in afrikanischen Ländern gibt es meist nur wenige Akteure, die sowohl lokal als auch international derart gut vernetzt sind wie internationale Organisationen der Entwicklungshilfe. Wegen ihres gezielten Arbeitens an den jeweiligen Schnittstellen zwischen staatlichem Recht, lokalem Gewohnheitsrecht, religiösem Recht und internationalem (Menschen-) Recht tragen sie der rechts- und sozialwissenschaftlichen Forschung neue und interessante Fragen auf. Dazu zählt etwa ihr Beitrag zur Schaffung einer neuen „transnationalen Rechtswirklichkeit“ (Glick Schiller 2003), die sowohl in bestehende lokale, nationale als auch internationale Rechtsbestimmungen eingreift, sie durchschneidet und auf diese Weise die wachsende Mobilität von Recht maßgebend mitgestaltet. Allerdings werden solche Organisationen nicht nur als bedeutende „*inroad*“ von Globalisierung erachtet; sie gelten auch als „*street-level*“ oder „*dirt road organisations*“ (vgl. Lipsky 1984), teils gar als „*parquet floor organisations*“ (K. von Benda-Beckmann 2001) von internationalem Recht. Rösel und von Trotha sprechen das Problem von „Parastaatlichkeit“ an und weisen mit wachsender Sorge auf die „Abgabe von Souveränitätsrechten und grundlegenden staatlichen Verwaltungsaufgaben (...) an Gruppen und Einrichtungen“ (Rösel und von Trotha 1999:10) hin, die in ländlichen Räumen mit dem postkolonialen Verwaltungsstaat um die politische Führerschaft konkurrieren. Dazu zählen die Autoren besonders auch Organisationen der Entwicklungshilfe. Damit wächst denn auch der Bedarf nach Einsicht in die innere Arbeitsweise von Entwicklungsbürokratien (vgl. K. von Benda-Beckmann 2001:37; van Gastel 2001:6). Der vorliegende Beitrag nimmt sich diesem Bedarf an und interpretiert ausgewählte Innenansichten zur Funktionsweise der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit aus rechtsanthropologischer Sicht. Im Mittelpunkt steht das Ineinandergreifen von so genanntem „Projektrecht“ und gesellschaftlichen Veränderungsprozessen.

Der Begriff „Entwicklungszusammenarbeit“ (EZ) wird hier nicht als Synonym von Entwicklungshilfe verwendet, sondern bezeichnet – in Übereinstimmung mit dem Sprachgebrauch innerhalb der OECD² – eine bestimmte Art von Entwicklungshilfe, nämlich *öffentliche* Entwicklungshilfe, als eine besondere Modalität der Beziehung *zwischen Ländern*³ (vgl.

² OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development

³ Die Unterstützungsleistungen von NROs, privaten und/oder politischen Stiftungen etc. fallen demnach nicht unter den Begriff der „Entwicklungszusammenarbeit“, sondern unter den allgemeinen Begriff der „Entwicklungshilfe“.

Dewald 1997:6). Allgemein wird zwischen multi- und bilateraler Entwicklungszusammenarbeit (EZ) unterschieden. Während klassisch multilaterale EZ-Organisationen wie die Weltbank, die Vereinten Nationen oder die EU als supranationale Dachorganisationen auftreten, führen all diejenigen Länder, die Mitglied der OECD sind, zugleich auch eigene Programme der Entwicklungshilfe durch.⁴ Diese werden unter dem Titel der „bilateralen Entwicklungszusammenarbeit“ zusammengefasst.

Mit dem Begriff Projektrecht schließlich werden distinkte Rechtskonzepte bezeichnet, die den bekannten Techniken des entwicklungspolitischen Projektmanagements inne wohnen und auf einen sozialen Wandel abzielen.⁵ Diese greifen in zwei Richtungen aus. Einerseits sind da jene Rechtssätze, die bei Planung, Konzipierung und Durchführung von Entwicklungsprojekten wegleitend sind. Solche Rechtssätze gehen aus „Vorschriften und Prozeduren bilateraler oder multilateraler Entwicklungshilfeorganisationen [hervor], die diese [Organisationen] entweder selbst entwickelt oder dem jeweils eigenen nationalen Rechtssystem entliehen haben“ (Günther und Randeria 2001:70). Sie gehen mit den Vorhaben, die solche Organisationen realisieren, auf die Reise und kollidieren in den Empfängerländern „oft mit den staatlichen Normen und dem [dort gültigen] Gewohnheitsrecht“ (2001:13). Andererseits entsteht Projektrecht aber auch während der Phase der Institutionalisierung und Implementierung eines Entwicklungsvorhabens: „*People are asked to have their land registered, to marry monogamously, to apply for credit, to use fertilizer, to plant cash crops, to practise birth control, to praise the government and to pay taxes*“ (Franz von Benda-Beckmann 1989:133). Daher bezieht sich das Projektrecht auch auf jene Rechtssätze, die während der Durchführung eines laufenden Vorhabens vom Projektpersonal entwickelt werden, um auf Zielgruppenebene die dem Projektziel entsprechenden Verhaltensänderungen einzulösen. Hinter solchen Forderungen stehen distinkte entwicklungspolitische Modelle, welche die gewählten Interventionen rechtfertigen (Allott 1980:168). In der Regel stützen sich diese Modelle jedoch nicht auf empirische Forschungsdaten. Vielmehr tragen sie, wie Franz von Benda-Beckmann treffend ausführt, selbst eine normative Handschrift, da sie sowohl die gewählten Verhaltensanweisungen und Zieldefinitionen als auch die ihnen zugrunde liegenden Legitimationen aus den vermuteten sozialen Konsequenzen ableiten: „*In other words, development projects have the form of law*“ (Franz von Benda-Beckmann 1989:134).

⁴ Gleiches gilt auch für die OPEC-Staaten, für China, Indien oder Südkorea sowie einst für die so genannten „Ostblockstaaten“. Mit einem Beitragsvolumen von ca. 60 Mrd. USD pro Jahr stellt die *bilaterale* Entwicklungszusammenarbeit innerhalb der gesamten, weltweit vergebenen Entwicklungshilfe den bei weitem größten Einzelposten dar (vgl. Dewald 1997:12).

⁵ Der Begriff „Projektrecht“ wurde erstmals von J. T. Thomson (1987) gebraucht.

Der vorliegende Beitrag setzt sich schwerpunktmäßig mit der ersten Variante auseinander, also mit der Art und Weise, wie jene Rechtssätze, die für die Konzipierung von Entwicklungsprojekten wegweisend sind, in gesellschaftliche Veränderungsprozesse eingreifen und sie einem je nach Vorhaben variablen, aber stets klar definierten Entwicklungsziel zuführen. Darunter fallen sowohl die normativen Vorgaben von internationaler Entwicklungszusammenarbeit (EZ) – wie etwa die geforderte Armutsminderung, Umweltverträglichkeit, Gender-sensibilität oder die Beachtung der Menschenrechte und die Corporate Identity der jeweiligen EZ-Organisationen – als auch die bei Projektentwicklung, -durchführung und -evaluation zu beachtenden Regeln sowie das jeweilige Zielgruppenverständnis. Ferner geht es auch um Begriffe wie Nachhaltigkeit, Partizipation, Partnerverständnis etc. Viele dieser Konzepte und Prinzipien sind zwar „*formally speaking (...) not yet law, but in effect obtain the same level of obligation*“ (Keebet von Benda-Beckmann 2001:38; vgl. auch Kingsbury 1999).

Drei Leitfragen stehen im Mittelpunkt des Artikels: Erstens stellt sich die Frage, wie auftauchende Projektideen einem durchführbaren Entwicklungsvorhaben zugeführt werden; zweitens wie die sozio-politischen Kontexte, in denen EZ-Organisationen aktiv werden, in Entwicklungsplänen abgebildet werden; und drittens welche gesellschaftliche Gestaltungsmacht EZ hat, wie ihre eigenen normativen Ordnungen in die gesellschaftlichen Strukturen eingreifen, die zu verändern sich EZ vornimmt, und welche interaktiven Dynamiken dabei in Gang gesetzt werden – ob gewollt oder ungewollt.

Der Beitrag stützt sich auf Praxiserfahrungen, die ich als rechtsanthropologischer Berater seit 1993 im Rahmen der GTZ⁶ (GmbH) gemacht habe. Diskutiert wird dieser Fragenkomplex 1. anhand einiger allgemeiner Überlegungen zur entwicklungspolitischen Stellung von Projektrecht, 2. anhand ‚grauer‘ Literatur zur Methodik des GTZ-Projektmanagements sowie 3. anhand eines ausgewählten Projektbeispiels zur Reform von Recht, Staat und Zivilgesellschaft in Subsahara-Afrika. Im Anschluss an die Darlegung der wichtigsten Problemfelder, die sich aus der zu skizzierenden Ausgangssituation ergeben (Abschnitt eins), wendet sich der Artikel dem so genannten „Kernprozess“⁷ zu, der die Verfahren skizziert, welche die Projektgestaltung steuern (Abschnitt zwei). Dabei zeigt sich, dass die Verwaltung der Problemanalyse von zentraler Bedeutung ist, weil sie die eigentliche Klammer zwischen den verschiedenen Verfahrensnormen und dem konkreten gesellschaftspolitischen Verhalten bildet (Abschnitt drei). Anhand einer Fallstudie, die sich den alltäglichen Prozessen der Projektentwicklung zuwendet (Abschnitt vier) und von den Bemühungen berichtet, das Thema „Rechtspluralis-

⁶ Das Kürzel GTZ steht für „Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GmbH)“. Die GTZ ist eine in staatlichem Besitz befindliche Durchführungsorganisation von Vorhaben der deutschen bilateralen Entwicklungszusammenarbeit. Sie ist gegenwärtig in ca. 120 Ländern tätig.

mus“ für die EZ zu operationalisieren, kommen einerseits intendierte und nicht intendierte Prozesse der Projektwirkung zur Sprache, die sich über die Analyse von Projektrecht bündeln lassen. Andererseits vermittelt das Fallbeispiel aber auch einen interessanten Einblick in die Art und Weise, wie die Akteure im Kontext des Rechtspluralismus operieren, wie sie ihn durch ihr Vorgehen sichtbar oder unsichtbar machen, und welche Aspekte sie bei Anwendung des Projektrechts für relevant beziehungsweise irrelevant erklären. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen werden in den Schlussfolgerungen (Abschnitt fünf) dargelegt.

1. Zur entwicklungspolitischen Bedeutung von Projektrecht

Seit dem Ende des Kalten Krieges lässt sich eine Abkehr von einem transferorientierten und eher technischen zu einem politischeren Entwicklungsverständnis beobachten.⁸ Geprägt ist diese Abkehr von einer neuen entwicklungspolitischen Diskursordnung, der zufolge politische Themen wie die Beachtung der Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und *Good Governance* vom Status der zu beachtenden Rahmenbedingungen zu expliziten Handlungsfeldern für internationale Entwicklungszusammenarbeit erklärt werden. Als ideelle Kristallisationsfigur gilt die so genannte „Stockholm Initiative“⁹ (1991): Sie hob den Bedarf einer „Neuen Weltordnung“ hervor, die sich nach den Worten van Gastels auf eine globale Moral und ein neues System globaler Sicherheit und globaler Gouvernanz zu stützen habe: *„The Initiative made a number of proposals, which is in fact a set of implicit rules, in the categories peace and security, development, environment, population, democracy and human rights, and global governance, which would help to create the new world order“* (van Gastel 2001:15). Diesen Gedankenstrang griff unter anderem auch die EU¹⁰ auf und legte über die so genannten Lomé-

⁷ Begriff aus dem GTZ-Vokabular.

⁸ Selbstverständlich war auch das transferorientierte, technische Entwicklungsverständnis politisch motiviert. Dieses hatte sich an den einst relativ starren Fronten politischer Allianzen (Kalter Krieg) zu orientieren und zielte darauf ab, mittels Bereitstellung westlich-moderner Technologie in einzelnen Projekten so genannte „Initialzündungen“ auszulösen, um so eine wirtschaftliche Besserstellung der Entwicklungsländer herbeizuführen (vgl. Diaby-Pentzlin 1998 und 1999).

⁹ Die „Stockholm Initiative“ ist i) aus der „Brandt-Kommission“, ii) der „Palme Kommission“, iii) der „Brundtland-Kommission“ und iv) der „Süd-Süd“ bzw. „Nyerere-Kommission“ hervorgegangen. Die „Brandt-Kommission“ förderte *„a new thinking on mutual interests and solidarity between people and nations“* (van Gastel 2001:14), die „Palme-Kommission“ lancierte ein neues Konzept von gemeinsamer Sicherheit, die „Brundtland-Kommission“ stellte ein Konzept der nachhaltigen Entwicklung vor, *„stressing the increasing importance of interdependence in coping with global environmental problems and connecting problems of environment and problems of development and security“* und die „Süd-Süd“ oder „Nyerere-Kommission“ befasste sich mit den Möglichkeiten und Bedürfnissen der Süd-Süd Zusammenarbeit.

¹⁰ In der EU gibt es ca. 50 verschiedene Haushaltslinien für Entwicklungszusammenarbeit. Etwa fünf betreffen den Bereich der Demokratieförderung im engeren Sinne. In diesem Bereich arbeitet die EU vor allem über die Finanzierung anderer Durchführungsorganisationen. Vor allem als Koordinierungsinstanz kommt der EU große Bedeutung bei der entwicklungspolitischen Ausrichtung und Abstimmung der Mitgliedsländer zu.

Abkommen die entsprechenden Leistungen mit den Partnerländern vertraglich fest. Nach schwierigen Verhandlungen, aber letztlich im Konsens, hat „Lomé IV“ (1990) erstmalig den Zusammenhang von EZ und Beachtung der Menschenrechte formal festgeschrieben. In der Folge gingen die verschiedenen nationalen Verwaltungseinheiten der Mitgliedsländer dazu über, für bilaterale EZ neue, an Konditionalisierung¹¹ und Positivmaßnahmen¹² gebundene Vergabekriterien zu definieren. Diese Kriterien widersprachen dem bisherigen Gedanken des so genannten „*Ownerships*“¹³ indem sie verbindlich vereinbarten, welche Leistungen von den am Entwicklungsprozess beteiligten Staaten zur Erreichung der *gemeinsamen* Entwicklungsziele zu erbringen sind. Für die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit bedeutete dies in erster Linie eine Abkehr von der prinzipiellen Verpflichtung, allein nur einen staatlichen Partner haben zu müssen. Seither kann sie viel offener direkt an so genannte zivilgesellschaftliche Akteure wie private Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, politische Gruppierungen etc. gelangen und ihnen unter Weglassung des staatlichen Partners Unterstützungsbeiträge in Form von Ausbildung, Beratung oder materieller Ausstattung zukommen lassen.

Umso notwendiger wird deshalb der Blick auf die gesellschaftlichen Auswirkungen von normativen Ordnungen der internationalen EZ in den Empfängerländern. Zunehmend stellen diese Ordnungen dort eine eigene, alltäglich wichtige Orientierungsgröße dar. Wenngleich einzelne gesellschaftliche Gruppierungen, etwa das von multi- oder bilateralen EZ-Organisationen eingestellte Personal oder nationale Durchführungsorganisationen stärker in dieses normative Netzwerk eingebunden sind, so lässt sich ihr Einfluss wegen der thematischen Breite der EZ-Projekte, und deren Grad an gesellschaftlicher Durchdringung nicht auf einzelne gesellschaftliche Gruppen, Segmente oder Klassen beschränken (vgl. Sampson 1996). Den großen Gebern¹⁴, etwa der EU oder der OECD-DAC¹⁵ dient die multi- und bilaterale EZ dazu, Aktionspläne für die Entwicklung ganzer Kontinente zu entwerfen. Von ihnen werden die strategischen Schwerpunkte für die normativen Vorgaben von staatlicher EZ fest-

¹¹ Allerdings ist die Konditionalisierung von EZ, besonders in Deutschland, auch mit den wachsenden Budgetproblemen zu verknüpfen. So wird die Konditionalisierung innerhalb der GTZ auch als Instrument gesehen, notwendige Barmittelkürzungen politisch rechtfertigen zu können.

¹² Vgl. z.B. BMZ-Handreichung (August 1996) zur Förderung der politischen, rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen (Positivmaßnahmen) im Rahmen der bilateralen staatlichen EZ, August 1996.

¹³ Bis dahin wurden Entwicklungsmaßnahmen immer nur als Beitrag zu den Entwicklungsanstrengungen der jeweiligen Partnerregierungen verstanden.

¹⁴ In der öffentlichen Debatte hat sich für jene Staaten, die die internationale Entwicklungszusammenarbeit finanzieren, der Begriff Geber durchgesetzt und er wird auch hier so verwendet. Ich möchte jedoch darauf hinweisen, dass es sich in Anbetracht der kolonialen Vergangenheit und der fortschreitenden wirtschaftlichen Ausbeutung der Entwicklungsländer durch eben diese „Geber“ um einen ziemlich unanständigen Euphemismus handelt.

¹⁵ Das OECD-DAC ist das „Development Assistance Committee“ der OECD. Es spielt als Koordinations-, Forschungs- und Informationsorgan der OECD eine zentrale Rolle.

gelegt; in bilateralen Regierungsverhandlungen ist staatliche EZ wie jedes andere Gut ein Tauschpfand¹⁶, das die zwischenstaatlichen Beziehungen regelt; im innerstaatlichen Bereich werden die verschiedenen EZ-Organisationen zu wichtigen Akteuren, die sich untereinander absprechen und mit den verschiedenen Ministerien Abkommen treffen, welche die räumlichen und thematischen Arbeitsfelder definieren. Gegenüber der so genannten Zivilgesellschaft, namentlich nationalen und internationalen Nichtregierungsorganisationen (NROs), treten die multi- und bilateralen EZ-Organisationen als wichtige Auftraggeber auf, die je nach Auftragsprofil und Budgetsituation einen mehr oder weniger großen Einfluss auf Erwerbsaussichten, Lebensentwürfe und Karriereverläufe der mittleren und oberen Mittelschichten haben. Im lokalen Raum schließlich zielt EZ mittels verschiedener Instrumente und Techniken, die bei Projektentwicklung und -durchführung zur Anwendung gelangen, auf einen sozialen Wandel in Richtung der gemeinsam mit staatlichen und nichtstaatlichen Führungsgruppen vereinbarten Entwicklungsziele. Normative Vorstellungen von EZ wie die geforderte Armutsminderung, Umweltverträglichkeit, Gendersensibilität, die Beachtung der Menschenrechte oder *Good Governance*, die alle stets wertgebunden sind und Aussagen darüber enthalten, wie die Welt ist und wie sie sein soll, spielen auf all diesen Interventionsebenen eine Schlüsselrolle. Auf allen genannten Ebenen reiben sich normative Vorstellungen an den Interessen, Strategien und Verhaltensdispositionen der verschiedenen Akteure und setzen eine eigenständige Dynamik in Gang, die wiederum auf Entwicklungszusammenarbeit ein- oder rückwirkt.

Gegenwärtig lenken verschiedene Rechts- und Sozialwissenschaftler ihr Augenmerk vermehrt auf den in jüngster Zeit wieder stark aufkommenden an Konjunktur gewinnenden Export westlicher Rechtsvorstellungen, der auch von internationalen EZ-Organisationen¹⁷ unterstützt wird, und der die rechtspolitische Gestaltungsmacht des außereuropäischen Nationalstaates, der bekanntlich meist ein Erbstück der Kolonialzeit ist, erneut in Frage stellt. Im Vordergrund stehen dabei die zahlreichen UN-Konventionen, die sich am westlichen Liberalismusedanken orientieren, und die die Ausgestaltung der großen Titel „Menschenrechte“ oder „Recht der indigenen Völker“ prägen. Dabei lassen sich zwei gegenläufige Tendenzen beobachten: Einerseits ist das universelle Menschenrecht in zahlreichen internationalen Konventionen festgeschrieben, die durch die jeweiligen Staaten ratifiziert werden (müssen). Dieser

¹⁶ Da Deutschland einen Sitz im UN-Sicherheitsrat anstrebt, ist die Deutsche GTZ mitunter auch ein wichtiges außenpolitisches Instrument, um sich mittels EZ-Leistungen die politische Unterstützung möglichst aller Entwicklungsländer zu sichern.

¹⁷ Günther und Randeria (2001:62) heben namentlich die Rolle von USAID, der Weltbank, der Inter-Amerikanischen Entwicklungsbank, der Deutschen GTZ, der Europäischen Union und der Ford-Foundation hervor.

Prozess kann zu einer Stärkung der staatlichen Organe führen und vertieft – besonders in Sub-Sahara-Afrika – gleichzeitig den von den Kolonialmächten geschaffenen Graben zwischen staatlichem und soziokulturell gültigem Rechtsempfinden.¹⁸ Andererseits deuten die wachsenden Widersprüche bei der Anwendung von Menschenrecht eher in Richtung einer Schwächung der staatlichen Organe. Denn unabhängig von der Frage, ob die nationalen Rechtssysteme die Mobilisierung internationalen Rechts bereits vorsehen, nimmt eine wachsende Zahl von Bürgern und/oder nationaler oder internationaler NROs anfallende Menschenrechtsverletzungen als Gelegenheit, sich direkt an das internationale Publikum zu wenden und dieses gegen die nationalen Regierungen aufzubringen, um sich sodann direkt an die supranationalen Organe wenden zu können. Internationale EZ-Organisationen nehmen in diesem ambivalenten Prozess eine äußerst zwiespältige Rolle wahr. Einerseits drängen sie die staatlichen Organe der Empfängerstaaten, die Menschenrechtskonventionen zu ratifizieren und betonen den Wert der formalen Kohärenz mit internationalem Recht; andererseits können die zivilgesellschaftlichen Akteure immer wieder auch auf die Unterstützung multi- und/oder bilateraler EZ-Organisationen zählen, wenn es – unabhängig vom Ratifizierungsgrad der jeweiligen Empfängerstaaten – um die Anprangerung von tatsächlichen oder vermeintlichen Menschenrechtsverletzungen geht. Dieses Vorgehen, das bei enger Interpretation im Hinblick auf eine Stärkung der Menschenrechte als kohärent erscheinen mag, untergräbt jedoch die Legitimität staatlicher, das heißt öffentlich sanktionierter Rechtsfindungsinstanzen. Stützen sich internationale EZ-Organisationen bei der Interpretation vorliegender Menschenrechtsverletzungen bloß auf die Ansichten internationaler „*watch dogs*“, setzen sie sich über den von der nationalen Politik und der Legislative ausgehandelten Weg der Entscheidungsfindung hinweg und schwächen damit die Legitimität des dort gültigen staatlichen Rechts.¹⁹ Nach Ansicht von Günther und Randeria (2001:44f) droht aus dieser Entwicklung in den Empfängerländern eine Politik zu resultieren, die sich vollständig der Menschenrechtsdebatte unterwirft.

Ebenso stellen Keebet von Benda-Beckmann (2001:37) und Günther/Randeria (2001:62) einen Mangel an rechtsanthropologischer Forschung über die interne und externe Arbeitsweise eben dieser EZ-Organisationen fest.²⁰ Zwar gibt es mittlerweile eine beachtliche Anzahl an Schriften über das Funktionieren von internationalen Organisationen der Entwicklungshilfe,

¹⁸ Vgl. Morse und Woodman 1988; Weilenmann 1999, 2000b; Merry 2002.

¹⁹ Vgl. F. und K. von Benda-Beckmann 2000; K. von Benda-Beckmann 2001; Günther/ Randeria 2001.

²⁰ EZ-Organisationen zählen bisher noch kaum zum allgemeinen Untersuchungsrepertoire rechtsanthropologischer Forschung. Dies kann auch die wissenschaftliche Aussagekraft von ethnologischen Einzelfallstudien schmälern, solange der Fokus nur auf dem Wandel des lokalen kulturellen Erbes liegt (kritisch hierzu auch Bier-schenk/Olivier de Sardan 1999 und Rottenburg 2002).

auch aus anthropologischer Sicht.²¹ Doch finden Überlegungen zur gesellschaftspolitischen Wirkung von normativen Ordnungen, welche die Planung von EZ-Projekten regeln und auf die gesellschaftspolitischen Machtverhältnisse verweisen, die solche Regeln hervorbringen, höchstens an Rande Erwähnung. Auch stützen sich nur sehr wenige Autoren auf praktische Erfahrungen innerhalb solcher Organisationen.²² Oft handelt es sich auch um ein stark emotionalisiertes Argumentationsfeld, das, besonders wenn es um die Frage der Wirkung von Entwicklungshilfe geht, über weite Strecken an eine „*unité de doctrine*“ erinnert, der zufolge Entwicklungshilfe „nichts nützt“.²³ So erschallt etwa der Ruf nach einem „Ende von Entwicklung“ und nach einer Suche nach Alternativen, die in oftmals romantisierten, lokalen Widerstandsbewegungen gesehen wird (Escobar 1991:222).²⁴ Dazu passt auch die Kolportierung von Listen gescheiterter Entwicklungsvorhaben (vgl. Ferguson 1994), die es im Prinzip von jedem Dienst zu erstellen gäbe – auch von gescheiterten anthropologischen (Feld-) Forschungen. Empirische Grundregeln indessen werden kaum beachtet. So sind Aussagen zur Wirksamkeit von Entwicklungshilfe nur möglich, wenn ein identischer Fall herangezogen werden kann, der zeigt, wie die gesellschaftliche Entwicklung erfolgt wäre, „wenn in der Vergangenheit keinerlei Entwicklungshilfeleistungen erfolgt wären“ (Dewald 1997:20). Aufgrund der Komplexität wirtschaftlicher und soziokultureller Abläufe lässt sich dieser Fall²⁵ aber nicht exakt simulieren (ebd.). Stattdessen besteht die Tendenz, das eigene empirische Material über das Zusammenleben in ausgewählten Lokalgemeinschaften den idealtypischen Leitsätzen, Programmen und Zielformulierungen internationaler Organisationen der Entwicklungshilfe

²¹ Vgl. u.a. Drinkwater 1992; Escobar 1991; Ferguson 1994; Hobart 1993; Pottier 1993; Grillo und Stirrat 1997; Shore and Wright 1997.

²² Vgl. etwa Benveniste 1972; van Beusekom 2002; van Gastel 2001; Sampson 1996.

²³ Auffallend ist zudem, dass viele Anthropologen nur über „*large Western-based institutions, such as the World Bank or the Economic Commission on Latin America*“ schreiben: „*They have justified this focus, implicitly or explicitly, because the ability of large Western development institutions to direct public discourse and financial resources away from or towards certain development policies (e.g. population control, poverty alleviation). For them, practical development experiences are irrelevant in the face of powerful individuals or organizations who take it upon themselves to redirect development*“ (Monika van Beusekom 2002:xx).

²⁴ Auch Fergusons Position verengt sich auf zwei Varianten: Zuhause politisches Engagement gegen Entwicklungshilfe, im Feld die Suche nach „*counter hegemonic alternative points of engagement*“ (1994:287). Gemäss Grillo (1997:20-21) besteht weiterhin eine Tendenz „*(...) illustrated, for example, by Hobart, Escobar and to a lesser degree Ferguson – to see development as a monolithic enterprise, heavily controlled from the top, convinced of the superiority of its own wisdom and impervious to local knowledge, or indeed common-sense experience, a single gaze or voice which is all-powerful and beyond influence. This underpins what I would call the ‚myth of development‘ which pervades much critical writing in this field. It might also be called the Development Dictionary perspective, as echoed throughout the book of that name (Sachs 1992). The perspective is shared by Escobar, and to a lesser extent by Ferguson and in a different way by Hobart. Like most myths it is based on poor or partial history, betraying a lack of knowledge of both colonialism and decolonization, and throughout it reflects a surprising ethnocentrism: it is very much the view from North America. Ill-informed about the history of government, it has a Jacobinist conviction of the state’s power to achieve miraculous things: the title of Ferguson’s book, *The Anti-Politics Machine*, is an eloquent expression of this. It is also grounded in the ‚victim culture‘.*“

²⁵ Dewald spricht diesbezüglich vom „ohne-Fall“ (1997:20). Auch Anthony Giddens (1984:12-14) weist auf dieses Problem hin und verwendet hierfür den Begriff der „*counterfactual analysis*“.

gegenüber zu stellen. Die so entstehenden Verzerrungen dienen sodann der Untermauerung des „*anthropological scepticism*“ (kritisch dazu auch Grillo 1997).²⁶ Hierbei kommt auch die ideologisierende Bewertung von Kultur zum Vorschein: „Kultur“, so scheint es, ist statisch und gibt es nur in Lokalgemeinschaften, die durch externe Eingriffe „zerstört“ werden (Heimatschutzdenken). Man kann sich deshalb Grillos Kritik nur schwer entziehen, dass die Debatte von zahlreichen Versuchen der Ein- und Ausgrenzung überlagert wird, die sich auf irgendwie geartete Vorstellungen einer „*politically correct anthropology*“ (1997:19) stützen. Diese Dichotomisierung findet ihr Korrelat auch in der laufenden Menschenrechtsdebatte – dort allerdings mit umgekehrten Vorzeichen. Menschenrechtsorganisationen ergreifen generell Partei für die universelle Geltung des Menschenrechts und sehen in lokalen Rechtsvorstellungen meist nur eine rückwärtsgewandte Barriere, die der Durchsetzung der universellen Werte im Wege steht. In diesen Zusammenhängen geht es dann oft um eine „politisch korrekte Entwicklungshilfe“ und auch darum, welcher Organisationstypus – ob bilaterale EZ, Kirche oder internationale NRO – sich trotz oftmals starker gegenseitiger finanzieller Verflechtung auf eine „höhere moralische Grundlage“ stellen dürfe.

Demgegenüber ist jedoch hervorzuheben, dass die kulturelle Prägung von internationaler Entwicklungszusammenarbeit bisher noch kaum untersucht wurde.²⁷ Dies hat zur Folge, dass die innere Arbeitsweise, die zur Anwendung gelangenden Techniken, Leitsätze, Motive und Entscheidungsabläufe nicht mit den externen Aus- und Rückwirkungen in Verbindung gebracht werden können, womit den rechts- und sozialwissenschaftlichen Überlegungen zum internationalen Rechtstransfer stets auch etwas Ephemeres, Konstruiertes, teilweise gar etwas Wirklichkeitsfremdes anhaftet. Die multi- und bilaterale Entwicklungszusammenarbeit selber schließlich verfügt über keine Instrumente, die es ihr erlauben, ihren eigenen Prozess der institutionellen Selektion von Projektideen systematisch zu analysieren und damit die kulturelle Dimension ihres eigenen Handelns zu reflektieren. Das macht sie weitgehend blind gegenüber den soziokulturellen Auswirkungen ihres eigenen Tuns. So wird der kulturelle Faktor höchst-

²⁶ „The compassion for the ‚people‘ which runs through the work of anthropologists stems in part from the natural sympathies engendered by living at close quarters with the members of the communities they study, learning the local language and so on. It comes with the fieldwork and is often associated (...) with cynicism about the aims, objectives and practices of development. In the anthropologists' experience, many development projects of which they have knowledge and with which they have direct contact (because they happened to be located in their area of field research, for example) appear misconceived and misdirected. In the developing world, says Hobart, things are getting worse, and ‚development projects often contribute to the deterioration‘ (1993:1). ‚Most development projects‘, he adds, ‚fall seriously short‘ (1993:3). This may or may not be an exaggeration, but certainly there is sufficient numbers of object failures (...) illustrating almost all the criticism one can make, to justify anthropologist's scepticism“ (Grillo 1997:10).

²⁷ Kultur ist selbstverständlich nicht etwas, das sich nur außerhalb dieser Organisationen abspielt und in Überlegungen zum Zusammenhang von Kultur und Entwicklung aufgehoben ist. Alle Akteure stützen sich in ihrer täglichen Arbeit – implizit oder explizit – auch auf eigene kulturelle Wertvorstellungen, die in die Art und Weise einfließen, wie die normativen Vorgaben von EZ gestaltet werden und wie mit ihnen umgegangen wird.

tens insoweit berücksichtigt, als er außerhalb von EZ liegt und die Merkmale der so genannten Zielgruppe(n) problematisiert.²⁸ In der eigenen Argumentationsführung indessen bleiben solche Aspekte unberücksichtigt. Die Gefahr ist deshalb groß, – ebenso wie national und international tätige Menschenrechtsorganisationen – kulturelle Faktoren nur als behindernde wahrzunehmen, die auf Rückständigkeit und Traditionalismus beruhen. Nun ist diese Schwäche aber auch aus einem anderen Grund gravierend: Mit der neuen Möglichkeit, unter Weglassung des staatlichen Partners Unterstützungsbeiträge direkt so genannten zivilgesellschaftlichen Akteuren zukommen zu lassen, entsteht auch die Gefahr, in den Sog eines seit langem andauernden, konstitutiven Machtkampfes zwischen der Zentralmacht und den regionalen und lokalen Machtgruppen zu geraten, der besonders schwierige Staatsbildungsprozesse prägt.²⁹ Wäre es in solchen Konstellationen wichtig, Strukturen zu schaffen, die es den verschiedenen Protagonisten ermöglichen, ihre divergenten Ausgangslagen, Interessen und Wertvorstellungen zusammenzuführen, um eine staatliche Rechtsordnung zu schaffen und zu „veralltäglichen“, die importiertes Kolonialrecht mit den verschiedenen, lokal stark verankerten Gewohnheitsrechten verschränkt, so erliegt die internationale EZ stattdessen immer wieder der Versuchung, solche Machtkämpfe nur durch die evolutionistische Brille zu sehen. Dadurch können äußerst weitreichende Phänomene wie etwa die eingangs erwähnte „Parastaatlichkeit“ (Rösel/von Trotha 1999:10) nicht frühzeitig antizipiert werden. Sie gehen dann vielmehr im allgemeinen „Globalisierungsgerede“ der Demokratieförderung unter, in welchem längst überwunden geglaubte Ethnozentrismen neue Auferstehung feiern.³⁰

Zugleich stellt sich die Frage, warum die intermediären Herrschaftsstrukturen fast ausschließlich nur unter dem Gesichtspunkt ihrer (potentiellen) Operationalisierbarkeit für EZ-Programme und -Projekte diskutiert werden. Antworten dazu können in der spezifischen Rol-

²⁸ Die GTZ verfügt über den so genannten „Schlüsselfaktoransatz“. Dieser stützt sich auf drei Kernfragen: 1. Was *wollen* die Zielgruppen? „Die Frage nach dem Wollen von gesellschaftlichen Gruppen (Legitimität/Akzeptanz) betrifft mögliche Alternativen im Trägerbereich“ (Simson u. Schönherr, BMZ, 1992:6). 2. Was *können* die Zielgruppen? Hier geht es um den „Entwicklungsstand (als) Grundlage für kulturräumliche Strategiedifferenzierungen“ (ebd.). 3. Wie *homogen/heterogen* sind sie? „(...) die Beantwortung der Frage nach der soziokulturellen Heterogenität (hat) Konsequenzen für die Wahl des Projektstandorts und, da nationale Gruppen sich häufig auf bestimmte Wirtschaftszweige spezialisieren, auch auf die Wahl des Sektors“ (ebd.). Allerdings wird dieser Ansatz nicht systematisch angewendet. Vielmehr fristet er seit seiner Einführung ein recht eigentliches Mauerblümchendasein und findet, wenn es hoch kommt, in einigen Grundsatzpapieren lobend Erwähnung. Möglicherweise ist diese Beobachtung mit dem Umstand zu verknüpfen, dass viele entwicklungspolitische Entscheidungsträger über einen rechts- oder politikwissenschaftlichen Hintergrund verfügen. Begünstigt dieser Hintergrund generell normative Herangehensweisen (vgl. auch Rottenburg, 2002), so kommt es im Rahmen von EZ oft zu unheilvollen Allianzen, da auch die entwicklungspolitischen Vorgaben weitgehend eine bloß normative Handschrift tragen.

²⁹ Vgl. u.a. Hyden 1983; Spittler 1983; von Trotha 1988 und 1994; Tilly 1986; F. von Benda-Beckmann 1993.

³⁰ In entwicklungspolitischen Kreisen wie auch in vielen Grundlagenpapieren wird Demokratie oft als moderne politische Technik dargestellt. „Modernität“ gilt als „global, allgemein, universell, prinzipiell und individuell“, „Kultur“ dagegen als „lokal, partikulär, verwandtschafts- und gemeinschaftsbezogen“ (vgl. Weilenmann 2002:163-166).

le von internationaler EZ gesucht werden. Ihre institutionelle Geschichte verschränkt nebst der fortlaufenden Bürokratisierung zwei besondere Stränge, nämlich erstens den der hegemonialen Kolonialpolitik und zweitens den der humanitären Tradition.³¹ Dies führt zu einer ausgeprägten Wertorientierung ihres institutionellen Verwaltungshandelns und dazu, dass sie sich stärker auf gesellschaftspolitische Veränderungswünsche bezieht, seien diese nun ethischer, ökologischer, politischer, sozialer oder wirtschaftlicher Natur. Blindheit gegenüber politischen Entwicklungen, die der eigenen Wertorientierung zuwider laufen, ist eine der Gefahren, die eine solche Ausrichtung begleiten. Gleichzeitig teilt die internationale EZ mit den übrigen Verwaltungseinheiten die bürokratische Organisationsstruktur, was zu typischen, wegen des im interkulturellen Feld angelegten Arbeitsauftrags aber eigenen Konfliktverläufen führt.³² Denn eines der Kernprobleme afrikanischer Gesellschaften ist deren strukturelle Heterogenität, die sich sowohl in räumlichen, sprachlichen, kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Zusammenhängen zeigt und mitunter zu einer sehr großen Diskrepanz zwischen staatlichem und soziokulturell gültigem Rechtsempfinden führt. EZ-Organisationen, die mit ihrem Projektrecht in solche Zusammenhänge eingreifen, kollidieren dann mit lokalen, normativ bzw. rechtlich geregelten und entsprechend legitimierten Herrschaftstypen und werden so zu rechtspluralistischen Akteuren in einem sich zunehmend fragmentierenden Feld konkurrierender normativer Systeme.

Nun ist besonders die bilaterale Entwicklungszusammenarbeit immer auch Aushängeschild der jeweiligen nationalen Regierungen. In ihrer Themensetzungen ist sie stets auch internationalen Modeströmungen und nationalen Legitimationsprozessen unterworfen, die dazu geeignet erscheinen, sich im politischen Feld sowohl innen- als auch außenpolitisch positionieren und behaupten zu können³³. Dies macht sie gegenüber sich wandelnden Wertvorstellungen anfälliger, erzeugt einen massiven Handlungsdruck und begünstigt in vielen Fällen die Entwicklung von zahlreichen Umsetzungs- und Steuerungsstrategien auf Kosten einer selbstreflexiven Position. Die vergleichsweise kurze Laufzeit eines Vorhabens (10 bis maximal 15 Jahre) führt schließlich auch dazu, dass EZ-Projekte in sehr hohem Maße auf die Funktionsweise eines ganzen Netzes von gut arbeitenden Mittlerinstitutionen, wie nationale und internationale NROs, angewiesen sind. Andererseits sind die Instrumente, die unter dem Titel Projektrecht zusammengefasst werden, nicht unbedingt geeignet, den selbstreflexiven Umgang mit nationalen und internationalen *stakeholders* zu vertiefen. Das Projektrecht gießt die diver-

³¹ Vgl. Hoffmann 1980; Minear und Guillot 1996; Quarles van Ufford et al. 1988; Uvin 1998.

³² Vgl. Spittler 1981, 1983; Stockmann 1996.

³³ Darunter fällt z.B. die Gender-Debatte oder Überlegungen zu *Good Governance*, die alle wie selbstverständlich von westeuropäischen Visionen des gesellschaftlich erwünschten Zusammenlebens ausgehen.

sen EZ-Begriffe in ein operatives Arbeitsinstrument, mit dem in den verschiedensten Kontexten systematisch an sich wandelnden gesellschaftlichen Strukturen gearbeitet wird. Als tragender Pfeiler der EZ-Kultur greift es gewissermaßen nach zwei Richtungen aus, nach innen in Richtung des institutionellen Selbstverständnisses, das in Firmenleitbildern, Leitsätzen und Planungsgrundsätzen zusammengefasst wird, nach außen in Richtung der gesellschaftlichen Gruppierungen gegenüber denen eine EZ-Organisation eine wie auch immer definierte Leistung zu erbringen hat. Beide Stränge stützen sich wesentlich auch auf politisch-normative Vorgaben der jeweiligen Auftraggeber – im Falle der GTZ ist dies in der Regel das BMZ³⁴ – welche die Eckpfeiler der Projektgestaltung legitimieren. Nun weisen diese Vorgaben in aller Regel aber einen sehr hohen Abstraktionsgrad auf und bedürfen weiterer Klärungen. Im Laufe solcher Klärungsprozesse kann es jedoch zu Interessenskonflikten zwischen der GTZ und anderen Durchführungsorganisationen wie etwa der in den Empfängerländern tätigen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen kommen. Umso wichtiger ist es, die interaktiven Dynamiken zwischen Projektplan, Projektdurchführung, institutionellem Selbstverständnis und gesellschaftlichem Kontext zu untersuchen.

2. Institutionelle Verfahren der Projektgestaltung: Der „Kernprozess“ der GTZ

Grundlage der GTZ-Planung bildet der so genannte „Kernprozess“. Er regelt die Art, wie auftauchende Projektideen einem durchführbaren Entwicklungsvorhaben zugeführt werden. Ausgangspunkt ist die Zusammenarbeit des Deutschen BMZ mit den Empfängerländern. Sie folgt festen Abläufen. Die bilaterale EZ stützt sich in der Regel auf einen offiziellen Antrag, den die Partnerregierung bei einer Deutschen Botschaft einreicht und an das BMZ richtet. Er führt zu einer bilateralen Projektvereinbarung³⁵ zwischen der Deutschen Bundesregierung und dem Empfängerland. Auch die Zusammenarbeit zwischen dem BMZ und der GTZ weist einen sehr hohen Standardisierungsgrad auf. Für viele Arbeitsschritte gibt es einheitliche Formate, weshalb die Abläufe zwischen BMZ und GTZ auch als formatiertes oder „F-Verfahren“ bezeichnet werden. Das gesamte Regelwerk kann in drei zeitliche Abschnitte unterteilt werden, nämlich in spezifische Regeln, die sich auf die Identifizierungsphase, die Konzipierungsphase und die Durchführungsphase eines EZ-Vorhabens beziehen. Allerdings sind diese Re-

³⁴ BMZ = (Deutsches) Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. Neben der bilateralen Zusammenarbeit im Auftrag der Deutschen Bundesregierung bietet die GTZ unter dem Titel „Drittgeschäft“ ihre Dienste aber auch anderen bi- oder multilateralen Organisationen an, so etwa diversen Unterorganisationen der UNO.

³⁵ I. d. R. ein allgemeiner völkerrechtlicher Vertrag über die Technische Zusammenarbeit, genannt Rahmenabkommen.

gelingen einem starken Wandel unterworfen. So muss auch in vorliegendem Fall³⁶ auf normative Ordnungen zurückgegriffen werden, die Ende der 90er Jahre galten und die im Hinblick auf eine stärkere Wirkungskontrolle von EZ seit August 2002 erneut modifiziert werden.

Identifizierungsphase

Um ein Projekt in die Wege zu leiten, sind einige Kerninformationen nötig, so die Problemdefinition (Ausgangssituation), die Projektidee (was soll verändert werden?), die Klärung des Interessenfeldes und die Positionierung der relevanten Akteure im sozialen Netz (wer will was?). Weiter bedarf es Informationen zur Zielgruppe (an wen richtet sich das Projekt, wem soll es nützen?), zum Projektziel (was soll erreicht werden?), zum Projektträger (wer soll das Projekt ausführen?) und zum externen Unterstützungsbedarf (was kann der Geber leisten?). Die GTZ verfügt deshalb über einen Katalog von Leitfragen sowie die Grobstruktur einer Projektkonzeption, um die Qualität eines Projektantrages zu beurteilen. Gleichzeitig wendet sie ein formalisiertes Verfahren an, um auf den Stand des laufenden Planungsprozesses einwirken zu können. Grundsätzlich bieten sich drei Vorgehensweisen an, nämlich (i) die Beratung einer bereits fest stehenden Durchführungsorganisation, etwa einer Süd-NRO, (ii) die Beratung des politischen Antragstellers bei der Konzipierung des Projektes sowie (iii) die Durchführung einer offenen Orientierungsphase (vgl. GTZ, 2001:24). Sie setzt bei Anträgen mit förderungswürdigen Ideen ohne durchführbare Projektkonzeption an und wird in einem Fallbeispiel näher erläutert (vgl. Abschnitt 4).

In all diesen Fällen greift die GTZ zu einem sehr frühen Zeitpunkt in die Entwicklung des Projektdesigns ein, das dann, in ständigem Dialog mit dem Partner, auf die entwicklungspolitischen Ziele des Deutschen BMZ und auf die Durchführungskapazitäten der GTZ abgestimmt wird. Dabei wird angenommen, dass so die angemessene Verwendung öffentlicher Gelder sichergestellt sei. Projekte indessen, die, wie Klute und von Trotha (2000) schreiben, einzig in die Verantwortung der zuständigen GTZ-Projektleiter fallen, gibt es nicht.³⁷ Im Gegenteil – ohne Ingangsetzung dieses normativen Räderwerks geht in der GTZ, wie überhaupt in der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit, nichts. Das heißt natürlich nicht, dass es nicht auch in der GTZ „halb autonome Sozialfelder“ (Moore 1973) gäbe³⁸, wohl aber, dass

³⁶ Das zu diskutierende Fallmaterial stützt sich auf Erfahrungen, die *vor* dem August 2002 gemacht wurden.

³⁷ Im Zusammenhang mit ihrer Schilderung des Programms Mali Nord (PMN) der GTZ gehen die Autoren von der unzutreffenden Annahme aus, dass das Programm „formell betrachtet, weder (in der Verantwortung der) GTZ noch (der) Bundesrepublik Deutschland, sondern ‚allein‘ in der Verantwortung (der zuständigen Projektleiter) Papendieck und Rocksloh-Papendieck (ist)“ (Klute und von Trotha 2000:30).

³⁸ Näheres dazu in Abschnitt 4.

dieser normative Rahmen nicht ohne Bedeutung ist. Dieser Vorgang ist auch für das Verständnis der Geberrolle im Entwicklungsprozess wichtig und dies gerade dann, wenn es um die (Mit-) Gestaltung der politisch sensiblen Rahmenbedingungen geht, wie sie für *good governance* Programme oder Programme der Krisenprävention typisch sind. Er impliziert nämlich, dass die oben erwähnte „Parastaatlichkeit“ zu einem sehr wesentlichen Teil auch die Handschrift der Regierungen der Geberländer trägt, und dass die von EZ bedienten Teile der Zivilgesellschaft weder gestern noch heute von ihr unabhängige Größen darstellen³⁹, sondern sich im Verlauf von Projektidentifizierung, -konzipierung und -durchführung neu formieren, unter Umständen gar erst konstituieren.⁴⁰

Konzipierungsphase

Auch die Projektkonzipierung folgt einem normativen Gerüst. Großen Wert wird auf einen breit abgestimmten, partizipativen und möglichst rationalen Ansatz gelegt, der unter den Beteiligten Solidaritäten schafft und das Denken im Projekt als Gruppenprozess begünstigt. Bis August 2002 bildete die so genannte „Projektplanungsübersicht“ (PPÜ) als Kern der „zielgruppenorientierten Projektplanung“ (ZOPP) die Grundlage. Sie beruht auf dem Konzept des „Logical Framework“ und strukturiert die Kerninformationen eines Projektplans in Form der folgenden Matrix:

Projektplanungsübersicht (PPÜ)			
Projektbezeichnung:		Voraussichtliche Laufzeit:	
Land:		Datum der PPÜ-Erstellung:	
Projektnummer:		Seite 1	
Strategie	Indikatoren	Annahmen	Indikatoren der Annahmen
Oberziel: [übergeordnete strategische Ausrichtung des Projekts]			
Entwicklungsziel: [von den Zielgruppen angestrebte Verbesserung ihrer Situation]	[woran man erkennt, ob das Entwicklungsziel erreicht ist]		
Projektziel: [Veränderung im Handeln der Leistungsempfänger des Projekts]	[woran man erkennt, ob das Projektziel erreicht ist]	[Dinge, die außerhalb des Einflusses der Zielgruppen eintreten müssen, damit sie das Entwicklungsziel erreichen können]	[woran man erkennt, ob die Annahme eingetreten ist]
Ergebnisse: [Produkte und Dienstleistungen, die das Projektmanagement erstellt]	[wesentliche Merkmale der Ergebnisse]	[Dinge, die außerhalb des Projekts eintreten müssen, damit das Projektziel erreicht werden kann]	[woran man erkennt, ob die Annahme eingetreten ist]
Aktivitäten: [um die Ergebnisse zu erreichen]	[Mengen und Kosten]		

(aus: GTZ, 2001:30)

³⁹ Vgl. dazu insbesondere die Beiträge von Wilder, Karlström, Cunningham Bissel und Apter in: Comaroff, John L. and Jean Comaroff (1999).

⁴⁰ Dieses Problem ist den EZ-Organisationen bekannt und durch viele Projektberichte entsprechend unterlegt.

Zur PPÜ schreibt die GTZ, dass sie es ermöglicht, „nach Wirkungen, die durch das Projekt eintreten sollen, und Leistungen, die das Projekt zu diesem Zweck erbringt (zu unterscheiden). Leistungen sind vom Projektmanagement *steuerbar*. Dass die intendierte Wirkung eintritt, beruht auf einer *Entwicklungshypothese*. Bestandteil des Plans sind auch die Umfeldfaktoren (Annahmen), die gegeben sein müssen, damit die Projektstrategie erfolgreich sein kann. Weder Wirkungen noch Annahmen kann das Projektmanagement garantieren“ (ebd./Hervorhebungen im Text). Somit kann das Projektgeschehen von allen Beteiligten ständig an der PPÜ wie an einem Gesetz abgeglichen werden, das über das Plan-Soll informiert. Die Qualität einer so zu erstellenden Matrix hängt jedoch auch stark von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und den am Planungsprozess Beteiligten ab. Je nach dem wie sich der Prozess anlässt und wer an einem solchen Verfahren teilnimmt, kann sich die erstellte Matrix auf wissenschaftlich fundierte Ergebnisse oder bloße Meinungen stützen, kommen die Interessen einiger weniger oder sehr vieler Akteure zur Sprache, werden griffige oder schwammige Ergebnisse und Ziele formuliert, dauert das Verfahren einige wenige Tage, Monate oder gar Jahre, sind die zu fällenden Entscheidungen meist unstrittig oder strittig usw. Es ist deshalb nicht Ziel, einen objektiv richtigen Entwicklungsplan erstellen zu wollen. Vielmehr sollen möglichst viele der zu treffenden Entscheidungen einer rationalen Grundlage zugeführt werden. An dieser Schwierigkeit setzt die ZOPP an, die zielgruppenorientierte Projektplanung. Sie versteht Projektentwicklung als einen die Projektdurchführung begleitenden Prozess, der mit der Projektkonzipierung einsetzt, zyklisch verläuft und bis zur Zielerreichung anhält (vgl. GTZ, 2001:14). Mit Hilfe von ein- bis zweitägigen Planungsworkshops, einer Moderation durch Dritte und speziellen Visualisierungstechniken, die sich auch für Analphabeten eignen, wird so in regelmäßigen Abständen an der Konzipierung des Vorhabens gearbeitet. Damit versucht die GTZ, flexibel auf die sich ändernden Arbeitsbedingungen zu reagieren und den besonders für die Durchführung von Projekten in Agrarstaaten so typischen „Autismus der Bürokratie“⁴¹ (Spittler 1981) zu durchbrechen.

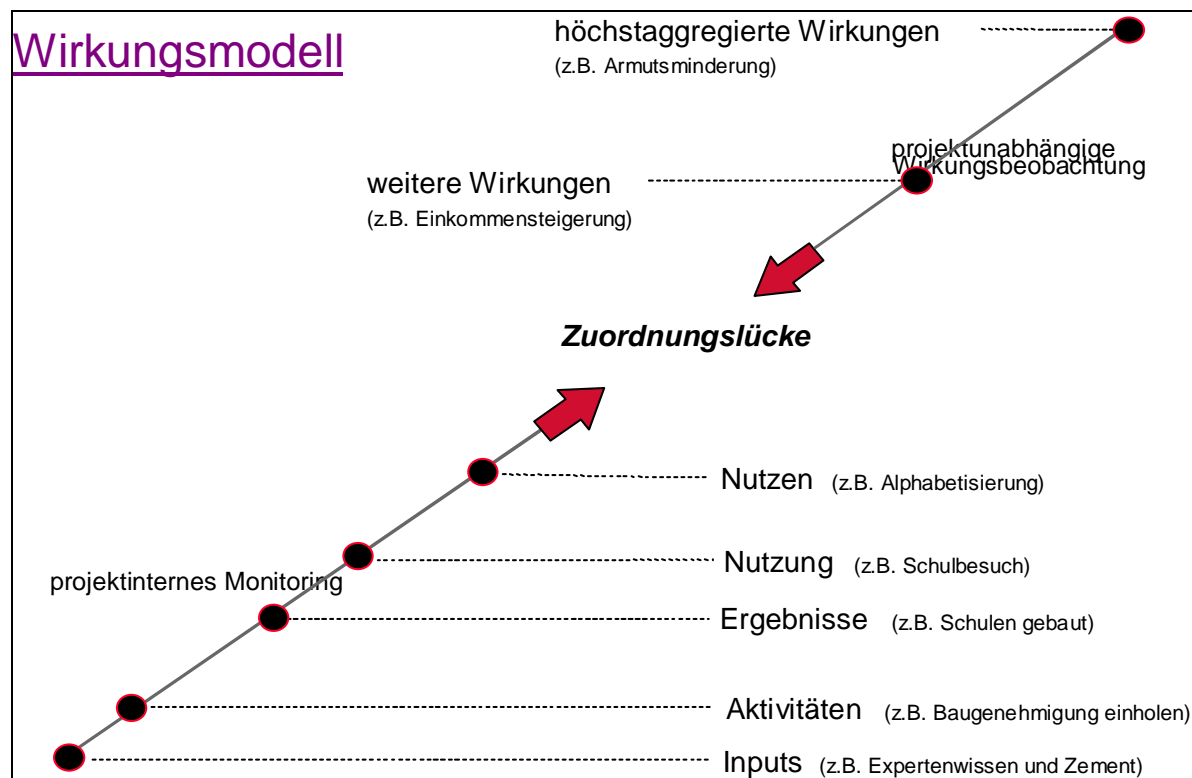
Durchführung

Während der Durchführungsphase treten Steuerungsaspekte in den Mittelpunkt, die unter dem Oberbegriff „Monitoring“ zusammengefasst werden. Drei Ebenen werden hier voneinander

⁴¹ Darunter ist die Gefahr zu verstehen, das komplexe Problem der Informationsbeschaffung durch eine bürokratische Konstruktion, eine Fiktion über die sozialen Zusammenhänge zu ersetzen. Verbreitet ist dieses Problem nach Spittler vor allem in Agrarstaaten, weil dort das Informationsproblem eine besondere Qualität erreicht (schlechte Strassen, mangelhafte Infrastruktur, schwierige Kommunikationsbedingungen, etc.). Häufig ist diese Fiktion in dem Sinne autistisch, als die staatliche Verwaltung dazu tendiert, ein *komplettes* Bild der Realität zu entwerfen, das keine Lücken aufweist und zu scheinbar allem eine Antwort parat hat.

unterschieden, nämlich erstens das Monitoring auf Projektebene, das auf die Art der Projektführung (Projektmanagement) zielt, zweitens die projektübergreifende Wirkungsbeobachtung, die die entwicklungspolitischen Wirkungen anspricht, die in einem Land erreicht werden sollen sowie drittens die externe Evaluation, die als politische Aufgabe dem BMZ zufällt. Für die Bewertung der gesellschaftspolitischen Gestaltungsmacht von EZ ist vor allem die projektübergreifende Wirkungsbeobachtung bedeutsam.

Das GTZ-interne Wirkungsmodell von Entwicklungsvorhaben unterscheidet unmittelbare Wirkungen einer spezifischen Projektleistung und entwicklungspolitische Wirkungen, die in einem Land erreicht werden sollten. Letztere stützen sich auf die entwicklungspolitischen Vorgaben, wie sie in den großen Titeln wie „Armutsminderung“, „*Good Governance*“ und dergleichen enthalten sind. An verschiedenen Stellen wird jedoch hervorgehoben, dass zwischen den höchstaggregierten Wirkungen (z.B. Armutsminderung) und den Wirkungen, die auf der Ebene eines einzelnen Vorhabens erzielt werden können, eine Zuordnungslücke besteht. Diese Zuordnungslücke hat einerseits mit dem multiplen Faktorenfeld zu tun, das es schwierig macht, höchstaggregierte Wirkungen mit der Gesamtheit aller EZ-Vorhaben in einem Land in eine kausale Verbindung zu bringen, da noch ganz andere Faktoren, die dem gesellschaftlichen und politischen Umfeld zuzuordnen sind, die sozio-politische Entwicklung eines Landes beeinflussen.



(vgl. GTZ, 2001:42)

Andererseits besteht aber auch ein enger Zusammenhang zwischen dem Differenzierungsgrad einer einzelnen Problemanalyse und den „Zuordnungslücken“, die auf höherer Ebene entstehen. Denn es sind die auf die einzelnen Vorhaben zugeschnittenen Problemanalysen, welche die entwicklungspolitischen Vorgaben mit den konkreten Anforderungen an ein Entwicklungsprojekt verschränken. Um im Beispiel des obigen Schaubildes zu bleiben: Der Zusammenhang zwischen einer höheren Alphabetisierungsrate (welche etwa den Bau von Schulen und die Förderung des Erziehungssystems rechtfertigen) und einer erwarteten Einkommenssteigerung ist vor allem dann haltbar, wenn die Schulabgänger auch tatsächlich Tätigkeitsfelder finden, in denen sie ihre neu erlernten Fähigkeiten einkommenssteigernd einsetzen können. Dieser Zusammenhang muss eine auf das Vorhaben zugeschnittene Problemanalyse in all seinen Facetten ausleuchten, um die Ausgangslage eines Vorhabens möglichst optimal zu bestimmen.

Mit dem Eintreten in die eigentliche Projektumsetzung verändert sich indessen auch das Projektrecht. Dieses muss sich fortan an den realpolitischen Entwicklungen orientieren, um die eingangs festgelegten Zielbestimmungen möglichst optimal erreichen zu können. Problemanalysen spielen dabei eine Schlüsselrolle. Sie verschränken die vorgegebenen normativen Bestimmungen mit dem realpolitisch Möglichen und werden im Laufe eines Entwicklungsprojektes Schritt für Schritt an die sich wandelnden gesellschaftlichen und politischen Konstellationen angepasst. Deshalb ist die Frage nach der Art und Weise entscheidend, wie Entwicklungsbürokratien das Konzipieren ihrer Problemdefinitionen organisieren.

3. Problemverständnis als Klammer zwischen Norm und Verhalten

Verschiedene Autoren haben bereits festgestellt, dass EZ-Organisationen immer wieder zu einer teils groben Vereinfachung der sozialen Zusammenhänge neigen, in denen sie aktiv werden.⁴² Fragt man nach den institutionellen Prozessen, die hinter solchen Simplifizierungen stehen und die teils zu eigentlichen Neuschöpfungen führen, sei es im Recht oder in anderen operativen Feldern, bekommt man es mit der Art und Weise zu tun, wie aus rechts- und sozialpolitischen Fragestellungen entwicklungspolitische Themen werden. Grundsätzlich gilt, dass für Entwicklungszusammenarbeit relevante Themen erst in Probleme uminterpretiert werden müssen, damit sie zum Gegenstand eines Entwicklungsprojektes werden. Diese Probleme müssen sich sodann den normativen Vorgaben der entwicklungspolitischen Geber wie

⁴² Vgl. auch Benveniste 1972; Bierschenk/Olivier de Sardan 1999; van Gastel 2001; Merry 2002; Page 1985; Rottenburg 2002; Shore and Wright 1997:3-39; Sutton 1999.

„Förderung der Menschenrechte und der Gleichstellung der Geschlechter“, „Förderung von Zivilgesellschaft“, „Guter Regierungsführung und Rechtstaatlichkeit“ etc. zuordnen lassen.⁴³ Allerdings sind diese normativen Vorgaben viel zu allgemein, als dass sie in den verschiedenen sozialen Kontexten die erwartete gesellschaftliche Wirkung bestimmen könnten. Auch gibt es keinen allgemeinen normativen Kodex, der ultimativ festlegen würde, was genau unter diesen Titeln im konkreten Fall zu verstehen sei. Vielmehr ist ihre Interpretation einer fortlaufenden entwicklungspolitischen Debatte unterworfen, in deren Verlauf sich zwar dominante Lehrmeinungen herausbilden (können). Nichtsdestotrotz überlässt sie allen Akteuren⁴⁴ einen gewissen Handlungsspielraum.⁴⁵ Bedeutsam werden daher Fragen, die im Folgenden erläutert werden: a) Wie werden solche Vorgaben auf die konkreten Anforderungen an ein Entwicklungsprojekt herunter gebrochen? b) Wie wird die Problembeschreibung auf die vorhandenen Management-Instrumente abgestimmt, damit auch eine Problemlösung ins Auge gefasst werden kann? c) Wie wird das Problem der Informationsbeschaffung organisiert? d) Wie lange gilt eine Problembeschreibung? e) Wie verschränkt sich das Problemlösungsverständnis mit den konkreten Interessen und Lebensbedingungen der verschiedenen Akteure, die in einem Projekt tätig sind?

a) Wie werden solche Vorgaben auf die konkreten Anforderungen an ein Entwicklungsprojekt herunter gebrochen?

Darüber bestimmen zum einen die oben skizzierten Verfahren, die bei Identifizierung und Konzipierung eines Projektes zur Anwendung gelangen. Sie kanalisieren auftauchende Projektideen gemäß einem normativen Raster und führen sie einer je nach Projektziel variablen Durchführungsentscheidung zu. Zum anderen aber fällt hierbei der Problembeschreibung eine eigentliche Schlüsselrolle zu, da sie die Ausgangssituation definiert. Grundsätzlich muss sie nach vier Richtungen ausgreifen: Erstens muss sie die organisatorischen Eigenheiten der jeweiligen Institution in Rechnung stellen und auf das dazu passende Rollenverständnis abge-

⁴³ Rottenburg vermerkt dazu, dass „jede Problemwahrnehmung die Vision einer besseren Alternative voraus (setzt). Erst anhand dieser Vision kann etwas überhaupt zu einem Problem werden, für das man eine systematische Lösung sucht. Und erst anhand der Vision konturiert sich die Bewertung und Einstellung zu diesem Problem und den möglichen Lösungen. Im Diskurs der Entwicklungszusammenarbeit setzt an dieser Stelle folgender Mechanismus ein: Die westliche Gesellschaft und ihre Organisationsformen werden im Zuge der Problemanalyse zu idealen Modellen, anhand derer die Probleme der Entwicklungsländer ihre Konturen erhalten. Was zunächst nur eine Denkfigur ist, verschiebt sich im Laufe der Zeit zu einer objektivistischen Annahme. Am Ende glaubt man im Diskurs der EZ daran, dass die idealen Modelle in den Ländern Euro-Amerikas – etwa ‚die Zivilgesellschaft‘, ‚der Markt‘ oder ‚die rationale Bürokratie‘ – greifbare Realitäten sind“ (Rottenburg 2002:92).

⁴⁴ Etwa den BMZ-Referaten, den GTZ-Fach- und Länderabteilungen, den GTZ-Büros, den entsprechenden Projektleitern, Gutachtern, NRO-Vertretern usw.

⁴⁵ Dabei ist offensichtlich, dass Personen, die über politische Fähigkeiten verfügen (Allianzenbildung), gut argumentieren können und sich auf entsprechende Sach- und Fachkenntnisse beziehen, solchen Debatten auch ihren Stempel aufdrücken können (dazu auch Benveniste 1972; Shore and Wright 1997).

stimmt sein. So macht es beispielsweise einen großen Unterschied, ob die Problemanalyse für eine EZ-Organisation oder eine Organisation verfasst wird, die sich der humanitären Hilfe verschrieben hat. Gilt es im ersten Fall diejenigen Aspekte hervorzuheben, die eine qualifizierte Beratung des Partners zulassen, so liegt im zweiten Fall der Fokus auf interventionistischen Aufgaben, die die Rettung von unmittelbar bedrohten Menschenleben ermöglichen. Zweitens muss sie die vorliegenden normativen Vorgaben in Rechnung stellen, die in den großen Titeln des Auftraggebers ausgedrückt werden. Denn diese Titel entscheiden über die entsprechende Mittelvergabe. So ist es durchaus üblich, dass solche Vorgaben einen Begründungszusammenhang für die Projekt lancierung herstellen.⁴⁶ Drittens muss die Problembeschreibung eine entwicklungspolitische Operationalisierung zulassen. Diese ist am ehesten dann gegeben, wenn die Problembeschreibung von institutionellen Defiziten und/oder benachteiligten Gruppen ausgeht. Und viertens muss sie einen sozio-politisch angemessenen Differenzierungsgrad aufweisen, damit daraus ein Entwicklungsplan abgeleitet werden kann, dessen gesellschaftlicher Erfolg später auch überprüfbar wird.

b) Wie wird die Problembeschreibung auf die vorhandenen Management-Instrumente abgestimmt, damit auch eine Problemlösung ins Auge gefasst werden kann?

Die vorhandenen Management-Instrumente sind auf Unterstützungsbeiträge in Form von Ausbildung, Beratung oder materieller Ausstattung ausgerichtet. Ferner weisen sie einen recht hohen Standardisierungsgrad auf. Auch liegen ihrer Entwicklung und Anwendung normative und politische Entscheidungen zu Grunde, die in aller Regel über den konkreten Anlass hinausweisen. So fügt sich die Anwendung der einzelnen Management-Instrumente in das oben skizzierte Verfahrensgerüst (Abschnitt 2) ein, dessen Rolle für die Erfassung, Beschreibung und Analyse des entwicklungspolitischen Rechtstransfers von großer Bedeutung ist. Ihre Beachtung reicht aber nicht aus. Denn die Kriterien der Machbarkeit beruhen auch auf Erfahrungswissen, das innerhalb der EZ-Organisationen vorab mündlich tradiert wird und das auf eine spezifische, nicht normierte, interne „Entwicklungshilfekultur“ verweist. Entsprechend wird die Entwicklung einer Projektidee meist einem mehr oder weniger breit abgestützten internen Meinungsbildungsprozess unterworfen. Dabei präsentiert sich das Innenleben von Entwicklungsbürokratien in einem ganz anderen Licht, als wenn an der Fiktion einer „*organisation as machine*“ festgehalten wird.⁴⁷ Entscheidend wird vielmehr, wer sich mit wem ver-

⁴⁶ Um ein Beispiel zu nennen: Weil die Titel „*Good Governance*“, und „Förderung von Rechtsstaatlichkeit und Demokratie“ den Blick auf den Staatsaufbau richten, werden oft Problemanalysen verfasst, welche die Organisation der staatlichen Armatur im Hinblick auf einen wie auch immer wahrgenommenen Mangel thematisieren.

⁴⁷ Vgl. Escobar 1991; kritisch dazu bereits Benveniste 1972:123f.

bündet (Bildung von durchsetzungsfähigen Koalitionen)⁴⁸ und welche Gruppe über eine entsprechende Definitionsmacht⁴⁹ verfügt, um eine bestimmte Sichtweise auch durchzusetzen. Beide Fragen sind eng mit der Expertenrolle in Entwicklungsbürokratien verklammert.

c) *Wie wird das Problem der Informationsbeschaffung organisiert?*

Die Qualität von Problemdefinitionen hängt auch von der Art der Informationsbeschaffung ab. Neben Literaturrecherchen und Regierungskontakten kommt dabei vor allem das Netz an zivilgesellschaftlichen Mittlerorganisationen wie NROs, Kirchen, Universitäten, lokale Selbsthilfegruppen etc. zum Tragen, auf das sich EZ-Organisationen in ihrer täglichen Arbeit stützen. Nun führt der rege Informationsaustausch⁵⁰ zwischen diesen Organisationen wie auch ihre gemeinsame Orientierung an den entwicklungspolitischen Vorgaben des BMZ zu oft großen Übereinstimmungen in Sachfragen, erschwert jedoch die Beschaffung und Verwertung von Informationen, die außerhalb der daran gebundenen Wertorientierung liegen. Es kommt hinzu, dass Verwaltungshandeln ohnehin einer eigenen Logik folgt, die teils zu einer regelrechten Abschottung führt. Wer sich beispielsweise die Pflichten eines Fachplaners anschaut, sieht sich auch mit dessen Aufgabe konfrontiert, dem BMZ meist innerhalb kürzester Zeit eine Unzahl durchführungsfähiger Projektvorschläge präsentieren zu müssen. Oft kann es sich ein Fachplaner daher gar nicht leisten, in einen längeren Entscheidungsfindungsprozess einzutreten. Hat sich zu einem bestimmten Thema, etwa Krisenprävention, einmal eine bestimmte Sicht durchgesetzt, werden deshalb tendenziell Problemdefinitionen bevorzugt, die eine stark normative Bindung aufweisen. Sie lassen sich wie konservierte Versatzstücke und in nur leicht modifizierter Form verschiedenen Projekttypen aus verschiedenen Ländern gleichsam spielend unterlegen. Damit kann der bürokratische Output erheblich verbessert und die eigene Stelle auch eher gerechtfertigt werden⁵¹. So spricht Spittler in seiner Studie über

⁴⁸ Quarles van Ufford (1988:25) sieht in der Bildung solcher Netzwerke „*at once formidable obstacles and badly needed bridges in the long chain of organisations.*“

⁴⁹ Shore and Wright (1997) sehen in der Frage nach der Definitionshoheit den Schlüssel zur Analyse der Machtstrukturen in modernen Bürokratien.

⁵⁰ In den letzten Jahren wurde dieser Informationsaustausch zusehends stärker organisiert. Ein gutes Beispiel dafür ist die Arbeitsgruppe „FriEnt“ (Gruppe FriedensEntwicklung). Sie hat sowohl innerhalb des Deutschen BMZ und der GTZ als auch innerhalb der Kirchen (Evangelischer Entwicklungsdienst/EED; Katholische Zentralstelle für Entwicklungshilfe/Misereor), der politischen Stiftungen (Friedrich-Ebert-Stiftung/FES) und ausgewählter NROs (Konsortium Ziviler Friedensdienst; Institut für Entwicklung und Frieden/INEF) ihre Ableger, die im Hinblick auf eine verbesserte Konzeptionalisierung koordiniert miteinander zusammenarbeiten.

⁵¹ „*Make it quick and dirty*“ wird daher in Entwicklungsbürokratien zu einem geflügelten Wort. In diesen Zusammenhängen ist dann auch oft vom so genannten *Mainstreaming* die Rede, faktisch aber handelt es sich oft um ein bloßes *Streamlining*. Selbstverständlich ist den meisten dabei bewusst, dass ein solches Vorgehen nicht unproblematisch ist. Vielfach wird aber angenommen, die so entstandenen Vorschläge seien aus wissenschaftlicher Sicht zwar nicht ganz richtig, wohl aber doch nicht grundsätzlich falsch. Kommt es indessen zu einem schweren Fiasko, wie das etwa mit Rwanda der Fall war, öffnen sich Räume für ein neues Vorgehen. Die Skepsis gegenüber explorativen Ansätzen tritt dann – zumindest vorübergehend – in den Hintergrund.

die Verwaltung des Agrarbereichs in Afrika in diesem Zusammenhang vom „Autismus der Bürokratie“ (1981) und betont die weit verbreitete Neigung, das komplexe Problem der Informationsbeschaffung durch eine bürokratische Konstruktion, eine Fiktion über die bäuerliche Realität zu ersetzen. Vergleichbar mit seinem Beispiel (1981:305f), wird auch die entwicklungspolitische Informationsbeschaffung vom Glauben an die Zahl⁵² getragen, ebenso von der Vorliebe für Abstraktionen und Generalisierungen,⁵³ vom Druck im Hinblick auf Vereinfachungen⁵⁴ sowie von der Tendenz zu Einseitigkeiten.⁵⁵ Zentral wird dabei auch die Rolle externer Gutachter. Da kein politischer Entscheidungsträger alle komplexen gesellschaftlichen Zusammenhänge je verstehen kann, wird oft der Rat externer Gutachter eingeholt, die, wie Benveniste ausführt „deal in a scarce commodity: knowledge, which includes not only the knowledge to which they have access, i.e., their expertise, but, more importantly, the information they obtain and generate“ (1972:123).

d) Wie lange gilt eine Problembeschreibung?

Problembeschreibungen haben im Verlauf eines Entwicklungsvorhabens eine sich verändernde Funktion. Geht es zu Beginn in erster Linie darum, in groben Zügen die allgemeine Richtung vorzugeben, werden sie im Laufe eines Vorhabens mit zunehmend präzisierten Fakten angereichert und durchschreiten gewissermaßen den Weg von einer zielgruppenfernen zu einer zielgruppennahen Problemsicht. Während dieses Prozesses legen sie in aller Regel einen großen Teil des ideologischen Ballasts ab (vgl. auch van Beusekom 2002:188f). Jene ideologischen Elemente, die indessen die Zeit überdauern, können sich gewissermaßen verkapseln und werden dadurch besonders persistent.⁵⁶ Da solche Verkapselungen oft auch mit den poli-

⁵² Gemäß Spittler üben Zahlen „eine magische Anziehungskraft auf Bürokraten aus. Eine Tabelle, in der die Agrarproduktion über Jahrzehnte hinweg zusammengestellt ist, hat eine höhere Glaubwürdigkeit als die Aussagen, dass die Ernte im einen Jahr besser als im Vorjahr ausgefallen ist. Dies gilt auch dann, wenn die zweite Aussage empirisch gesicherter ist“ (Spittler 1981:307).

⁵³ „Hat man das Glück, über einen kleinen Ausschnitt Informationen zu besitzen, dann verallgemeinert man sie auf alle Bereiche. Das Verhalten der Gemüsebauern, die man kennt, weil sie in der Stadt ihr Gemüse verkaufen, wird auf alle Bauern verallgemeinert. Die Bauern, die von selbst den Kontakt zu Verwaltung suchen, werden als typisch angesehen, obwohl zu ihnen vielleicht nur 1 Promille aller Bauern gehören“ (Spittler 1981:308). Auch wird oft das von den Kolonialmächten geerbte staatliche Recht höher bewertet als die für die ländlichen Zielgruppen verbindlichen Gewohnheitsrechte, u.a. weil die staatliche Gesetzgeberideologie näher beim eigenen Projektrecht liegt.

⁵⁴ Besonders beliebt sind Checklisten, mit denen hoch kondensierte und entsprechend stark vereinfachte Informationen verarbeitet werden.

⁵⁵ Verbreitet ist auch die Tendenz, all das über zu betonen, „mit dem die Bürokratie direkten Kontakt hat. Das ist zunächst sie selber. In vielen Agrarberichten kommen die Bauern gar nicht vor, sondern man muss den Eindruck gewinnen, dass alles von der Bürokratie selber produziert wird“ (Spittler 1981:308).

⁵⁶ In vielen EZ-Vorhaben betrifft dies die Einschätzung der Rolle der vorkolonialen Gesellschaftsordnung. So führt etwa die normative Forderung nach „Gendergerechtigkeit“ häufig dazu, dass die „extrem patriarchalische Grundeinstellung der feudal geprägten ländlichen Gesellschaft“ hervorgehoben wird, da diese „somit die Inwertsetzung der Frau als Entwicklungsfaktor (verhindert)“ (Klug und Weilenmann, GTZ, Projekturzbeschreibung „*Projet Kabare*“, 1994:1).

tischen Diskussionen verbunden sind, die in den Geberländern geführt werden, kann es unter Umständen zu einer Abspaltung von entwicklungspolitischer Theorie und Praxis kommen (auch dazu van Beusekom 2002).

e) *Wie verschränkt sich das Problemlösungsverständnis mit den konkreten Interessen und Lebensbedingungen der verschiedenen Akteure, die in einem Projekt tätig sind?*

Dies ist die komplexeste aller Fragen, zumal sich die verschiedenen gleich- und gegenläufigen Interessen nicht nur auf die inhaltlichen Aussagen einer vorgeschlagenen Problemlösung beziehen (müssen). Einerseits sind solche Aussagen als tragendes Element von Projektrecht in die normative Ordnung von Entwicklungsvorhaben eingebettet und legitimieren die normative Form von EZ-Projekten. Andererseits können sie wie jedes andere Gut im Kampf um Macht und Ansehen zu einem umstrittenen Tauschgut werden und damit Eigendynamiken in Gang setzen, die jenseits einer konkreten Intervention liegen. Dennoch haben solche Prozesse einen großen Einfluss auf den konkreten Projektverlauf und dessen Wirkung.

Diese Vorgänge möchte ich anhand eines ausgewählten GTZ-Projektes beschreiben, das ich als externer Gutachter von der Identifizierung der ersten Ideen über die Konzipierung des Entwicklungsvorhabens bis zum Aufbau der Durchführungsstruktur begleitet habe. Es heißt „Förderung von Frauen in pluralistischen Rechtssystemen“, läuft zurzeit unter einem anderen Programmtitel in Ghana und reiht sich als Projekt der Rechts- und Sozialpolitik in die „*Good Governance*-Debatte“ ein.

4. Alltägliche Prozesse der Projektentwicklung – ein Fallbeispiel aus Ghana

Vom Problemverständnis zur Projektidee

Die Idee für dieses Projekt setzt sich aus zwei Schritten zusammen. Ausgangspunkt war mein Anliegen, EZ-Projekte zu konzipieren, die explizit auf rechtspluralistische Fragestellungen Bezug nehmen.⁵⁷ Unter Beachtung der normativen Bestimmungen des Projektrechts wurde mir dabei ein erheblicher Spielraum zugestanden, um meine eigenen Gedanken auszuformulieren.⁵⁸ Dabei galt es einerseits zu verhindern, dass das Thema Rechtspluralismus nicht ein-

⁵⁷ Aufgewühlt durch die Massaker, die sich anfangs der 90er Jahre im Gebiet der Großen Seen (Rwanda, Burundi) abspielten – ich promovierte 1996 mit einer Arbeit über die Konfliktregelung Burundis (vgl. Weilenmann 1997) – erachtete ich es als meine Aufgabe, internationalen EZ-Organisationen das Problem des Rechtspluralismus nahe zu bringen und suchte in diversen Fachabteilungen nach möglichen Ansprechpersonen. Diese fand ich innerhalb der damaligen Abteilung 402, heute 42 der GTZ und konnte in den Jahren 1996 - 2000 eine intensive Zusammenarbeit mit der damaligen Fachplanerin für Justizförderung und *Good Governance* aufbauen.

⁵⁸ Günther/Randeria sprechen daher zu Recht von Rechtsberatern als „quasi-autonome Akteure der Transnationalisierung des Rechts“ (2001:60).

fach in ein Problem umformuliert wird, damit es einem EZ-Projekt zugänglich wird. Denn Rechtspluralismus ist ein Settingproblem, das man nicht einfach abschaffen kann. Andererseits galt es, innerhalb der GTZ Koalitionen zu bilden, um dieses Thema zu fördern. Denn die Vorstellung, es könnte sich bei den sozialen Feldern, in denen EZ agiert, um rechtspluralistische handeln, die für das Design von Rechtsprojekten ein ganz anderes Problemverständnis voraussetzten als wenn Recht auf westliches staatliches Recht verkürzt wird, stieß nicht überall auf Zustimmung. So wurden viele Argumente dagegen ins Feld geführt: „Ein solches Problemverständnis führe zu keinem Erkenntnisgewinn; es vertrage sich nicht mit den bestehenden Management-Instrumenten; nicht-staatliches Recht sei von untergeordneter Bedeutung, da nur informell; der von mir reklamierte Rechtspluralismus würde mit der korrekten Durchführung von konventionellen Rechtsprojekten von selber verschwinden; EZ müsse nicht für jedes Problem eine Lösung finden; EZ habe genügend Probleme, sie wolle keine neuen, die sie nicht lösen könne usw.“ Andererseits gab es jene Abteilungen, die sich mit schwarzafrikanischen Ländern befassen, denen das Problem durchaus bekannt war. Der Durchbruch gelang jedoch erst, als die zu beratende Fachplanerin die rechtspluralistische Fragestellung mit dem Gender-Thema verknüpfte. Denn anhand der Rechtsposition von Frauen in afrikanischen Agrarstaaten konnte besonders gut gezeigt werden, wie die Nichtbeachtung pluralistischer Rechtssysteme durch EZ dazu führt, dass Projekte entworfen werden, die die ländliche Zielgruppe verfehlen: „Frauen“, so die Argumentation, „sind häufig stärker als Männer an die Familie und/oder Verwandtschaft gebunden, ein Faktum, das in Bezug auf Neuerungsabsichten besonderes Gewicht erhält, weil die Verwandtschaft generell zu den konservativsten gesellschaftlichen Bereichen gezählt wird (...). Arme Frauen und Frauen, die im ländlichen Raum leben, zählen nicht zu den gesellschaftlichen Statusgruppen, die sich im Konfliktfall an ein Gericht wenden. Das bedeutet aber nicht, dass sie in einem gleichsam rechtlosen Raum leben. Zur Regelung ihrer Konflikte wenden sie sich eher an gewohnheitsrechtliche und/oder religiöse Autoritäten (Chef des Bodens, Dorfcchef, König, Mufti, Missionar, Magier, Heiler etc.), zu denen sie seit alters her einen guten Zugang haben. (...) Der Versuch, über die Setzung einer neuen Rechtsordnung einen gesellschaftlichen Wandel einzuleiten, scheitert überdies an einer ganzen Reihe struktureller Probleme (soziale, kulturelle und räumliche Distanz, unangemessene Prozesskosten, Vollzugsprobleme und Probleme der soziokulturellen Integration einmal gefällter Entscheide)“ (Weilenmann, Becker und Diaby-Pentzlin 2000:7-8). Als vorläufiges Arbeitsziel wurde sodann formuliert: „Mit dem Sektor-Pilotvorhaben ‚Rechtsberatung für Frauen an der Schnittstelle von staatlichem Recht und anderen Rechtsordnungen in Westafrika‘ wird auf Rechtsbestimmungen Bezug genommen, die

einen Brückenschlag zwischen lokalem (ländlichem) ‚living law‘ und staatlichem Recht zu lassen. Das Sektorprojekt geht von der Prämisse aus, dass es dem modernen Recht zu mehr Durchschlagskraft verhilft, wenn die lokale Rechtswirklichkeit im modernen Recht und in der Rechtsanwendung grundsätzlich mehr berücksichtigt wird. Die Herausforderung für die (...) Projektkomponenten ist es, neue Projektansätze in diese Richtung zu testen und in der rechtspolitischen Diskussion bekannt zu machen“ (ebd. 2000:8).

Im Anschluss galt es, ein geeignetes Land zu finden, in welchem sich ein solches Projekt ansiedeln ließ. Schnell zeigte sich, dass ein solcher Ansatz in Afrika bei verschiedenen Programm- und Projektleitern auf reges Interesse stieß. Sie erkannten darin unter anderem auch eine Möglichkeit, sich gegenüber den Kolleg/inn/en und der Geschäftsleitung profilieren zu können. Denn mit Blick auf die eigene Karriereplanung geht es auch darum, Projekte im eigenen Verantwortungsbereich realisieren zu können, die sich den neuen Themenfeldern wie „*Good Governance*“ oder „Förderung von Rechtsstaatlichkeit“ zuordnen lassen. So ging der Durchführung einer Machbarkeitsstudie bereits ein institutionelles Seilziehen voraus, in welches auch das Deutsche BMZ involviert war. Schließlich einigte man sich auf die Durchführung einer so genannten *Vor-Machbarkeitsstudie* in einem anglophonen und einem frankophonen Land, in Ghana und der Elfenbeinküste. Ziel war in erster Linie die Identifizierung von Akteuren, die lokales „*living law*“ nicht nur als Hindernis wahrnehmen, sondern die versuchen würden, die Potentiale des lokalen Rechts zu erschließen. Darunter fielen in erster Linie Vertreter der juristischen Berufsstände, Akademiker, NROs und andere Aktionsgruppen. Weiter war mit Blick auf die Zielsetzungen des Vorhabens eine Kurzeinschätzung des formalstaatlichen Rechts, insbesondere der aktuellen Reformgebiete und Potentiale für künftige Reformansätze gefragt; sodann eine kurze Beschreibung von Aktivitäten der Zivilgesellschaft (NRO, Kirche u.a.) auf dem Gebiet von Recht und Gender; und ferner eine kurze Beschreibung von Gebertätigkeiten auf dem Gebiet sowie die Erarbeitung von Optionen zur Durchführung der Projektkomponente(n)/Projektarchitektur. Dieser Vergleich legte schließlich die Durchführung des Vorhabens in Ghana nahe.

Suche nach einer geeigneten „Partnerstruktur“

Das größte Problem bestand nun aber darin, dass über all diese Schritte in Deutschland bzw. innerhalb der deutschen Strukturen vor Ort entschieden wurde, ein bilaterales Entwicklungsprojekt jedoch von einer so genannten „Partnerstruktur“ im Empfängerland getragen werden sollte. Für einen solchen Fall sieht das Identifikationsverfahren eine so genannte „Orientierungsphase“ vor (vgl. S. 14). Darunter ist die Errichtung eines Projektes vor Ort gemeint, des-

sen Ziel darin besteht, zusammen mit interessierten staatlichen und nicht-staatlichen Entwicklungsorganisationen eine Partnerstruktur für die Durchführung des geplanten Projektes aufzubauen. Mit der „Vor-Machbarkeitsstudie“, die ich zusammen mit einer Organisationsentwicklerin in Ghana durchführte, identifizierte ich zwei Problemfelder innerhalb der so genannten „*development community*“:

- Erstens besteht eine ausgeprägte Fixierung auf den bürokratischen Verwaltungsstaat. Bei der Formulierung neuer Zielsetzungen stellen die meisten NROs nur das staatliche Recht, dessen aktuellen und dessen anzustrebenden Stand in Rechnung. Dabei wird die normative Gestaltungskraft von Institutionen, die letztlich von den Kolonialmächten geerbt wurden, kategorisch überschätzt. Neuerungen sollten von oben implementiert und entlang entwicklungspolitisch längst ad acta gelegter top-down Ansätze dem Fußvolk befohlen bzw. dort verbreitet werden.
- Zweitens spielen Überlegungen, wie mit rechtspluralistischen Problemlagen umzugehen wäre, innerhalb der nationalen Menschenrechtsdiskussionen praktisch keine Rolle. Die Kenntnisse von lokalem Gewohnheitsrecht und seiner Interaktion mit staatlichem Recht sind sehr gering. Vielmehr dominiert der moralisch-ethische Zugang: Es werden primär nur jene Aspekte wahrgenommen, die die physische und/oder psychische Integrität von Frauen bedrohen (Hexerei, Klitorisbeschneidung, Sklaverei etc.). Das bedeutet, dass der Zugang zu lokalem Gewohnheitsrecht entlang strafrechtlicher Kategorien erfolgt – ein Denken, das weitgehend dem von der UNO geförderten Menschenrechtsdiskurs entspricht.

Während der Orientierungsphase sollten deshalb Vertreter interessierter staatlicher und nicht-staatlicher Strukturen dazu befähigt werden, im Hinblick auf die Bewertung der rechtlichen Problemlagen von Frauen in ländlichen Räumen den Einfluss und den Stellenwert verschiedener normativer Settings erkennen und bewerten zu können. Die GTZ lud daher die Führungskader aller namhaften staatlichen und nicht-staatlichen Organisationen zu einem ersten partizipativen Planungsworkshop nach Accra ein, um ihnen die Durchführung eines so genannten „*Participatory Rural Appraisals*“ (*PRA*) vorzuschlagen. Die dabei gewonnen Erkenntnisse über lokale Konfliktregelungsmechanismen sollten es erlauben, gemeinsam eine so genannte Projektplanungsübersicht (PPÜ) zu entwickeln. Während des ersten Planungsworkshops wurde indessen deutlich, dass der rechtspluralistische Ansatz zum einen mit vorhandenen Sichtweisen konfligierte. So wurden oft zwei verschiedene Ebenen miteinander vermischt: 1) Existiert Rechtspluralismus überhaupt? Welche Rolle spielt er für die Erklärung der heutigen, geschichtlich gewachsenen Situation (empirische Frage)? und 2) inwieweit soll-

te nicht-staatliches Recht offiziell „anerkannt“ werden (politische Frage)? (vgl. K. von Benda-Beckmann, Spiertz und F. von Benda-Beckmann 1997). So wurde etwa argumentiert, die Anerkennung des Rechtspluralismus sei dem Gleichstellungsgrundsatz abträglich, weil lokales Gewohnheitsrecht die Stellung der Frau *a priori* benachteilige. Staatliches Recht dürfe in dieser Hinsicht keine Kompromisse machen, der angestrebte Brückenschlag sei zurückzuweisen. Zum anderen zeigte sich, dass der Ansatz aber auch den pekuniären Interessen einiger NROs widersprach. Viele NRO-Vertreter sind es gewohnt, als eine Art *Broker* der lokalen Kultur aufzutreten und den internationalen Geber-Organisationen ein mehr oder weniger klischeehaftes Bild über die Lebensbedingungen im ländlichen Raum zu vermitteln. Die Dienste, die sie anbieten, wie etwa die Ausbildung und Bezahlung von so genannten „Barfußjuristen“ oder die Förderung von ADR⁵⁹ sind bestens auf solche Klischees abgestimmt. Denn wenn es nur um die Aufhebung von Rückständigkeit und rechtlicher Unwissenheit ginge, könnte man sich etwa von Programmen der Rechtsalphabetisierung tatsächlich einen gewissen Erfolg versprechen. Versuche indessen, das Klischee der Rückständigkeit und der bloßen Unwissenheit auf ihren Wahrheitsgehalt zu überprüfen und nach den verschiedenen rechtlichen Ordnungsprinzipien zu fragen, die im ländlichen Raum tatsächlich wirksam sind, wurden von einigen NRO-Vertretern als ungehörige Einmischung in ureigene Belange denunziert. Weitere Diskussionen zeigten, dass ein solcher Test auch Zweifel an der sozialen Relevanz ihres eigenen Profils in Gang setzen könnte, weil keine der namhaften Rechts-NROs im Landesinnern auf Bezirksebene gut verankert war. Mit Ausnahme von FIDA⁶⁰ konzentrierten sich alle NROs lediglich auf Accra und das nähere Umfeld. Diese Feststellung stand im scharfen Kontrast mit ihrer Mittelbeschaffungsstrategie, die sich auf das Bild erhöhter Bauernnähe stützt. Geberorganisationen, so deshalb ihr Tenor, hätten sich um die Förderung von *Good Governance* und Rechtsstaatlichkeit, um die Beachtung der Menschenrechte und die Gleichstellung der Geschlechter zu kümmern, nicht um das, was sich im ländlichen Raum abspiele. Dafür seien die vor Ort tätigen NROs zuständig.

Seitens der Regierungsvertreter wurde einerseits der rechtspluralistische Ansatz kritisiert, weil er die begrenzte Durchsetzungskraft von staatlichem Recht thematisierte. Problematisch war insbesondere die Landrechtsfrage. Denn wenn ein bilaterales Entwicklungsprojekt lokales

⁵⁹ ADR (Alternative Dispute Resolution) ist ein in den USA entwickeltes Mediationsverfahren, das aus der Friedensbewegung der 60er Jahre hervor gegangen ist. Gemäß den Worten von Laura Nader (2001:20) handelt es sich hierbei um eine „major industry composed of professionals from a wide variety of fields: law, economics, psychology, political science, peace and conflict, therapy groups and religious movements. In spite of early success, the movement was always more attractive to professionals than to its potential consumers (...). By 1996 those interested in (ADR) had bifurcated into scholars and practitioners, with the latter being in the greatest number.“ Weitere Details siehe auch Hamacher (1996) und Weilenmann (1999).

⁶⁰ FIDA = *International Federation of Women Lawyers* (Englische Übersetzung einer Spanischen Abkürzung).

Gewohnheitsrecht dem staatlichen Recht gleichwertig gegenüberstellt und mit Blick auf die Rechtsstellung der Frau nach neuen Formen des Brückenschlags sucht, diese testet und auswertet, könnte dies wegen erfolgter Landenteignungen auch zu einer ganzen Reihe von Entschädigungsklagen führen. Andererseits fanden einige Regierungsvertreter aber auch Gefallen an einem Ansatz, der offenkundig ein Kernproblem der Staatsführung aufgreift, nämlich die beschränkte gesellschaftliche Durchdringung von staatlichem Recht. Auch lief er einmal nicht auf die in der EZ verbreitete Dichotomisierung hinaus – hier die „rückständige Staatsverwaltung“, dort die „innovativen NROs“. Durchgesetzt hat sich dieser Ansatz schließlich, weil er, angeregt durch ein Referat von Prof. Dr. Kasim Kasanga, von einigen geachteten Persönlichkeiten aus dem universitären Bereich, der staatlichen Verwaltung und dem Juristenstand – teils vehement – unterstützt wurde. Kasanga problematisierte die gegenwärtige Landnutzungs politik und legte dar, wie die staatliche Verwaltung durch die Anwendung geltenden Rechts gegenüber den Bauern in ein wachsendes Legitimationsdefizit gerät. Offizielle Einzonnungen ignorieren oft gewohnheitsrechtliche Nutzungsrechte, stützen sich meist auf die Fiktion der „Brache“ und begünstigen einen dramatischen Prozess der Landenteignung, der, besonders in periurbanen Zonen, viele Bauern in Not, Armut und Heimatlosigkeit treibt, innere Migrationen in Gang setzt und letztlich Staat und Gesellschaft auseinander treibt. Arme Bevölkerungsschichten, insbesondere Frauen zählen zu den großen Verlierern dieser Politik.

Probleme der Projektimplementierung

a) Arrangements mit dem intermediären Herrschaftspersonal

Der Preis für diese Unterstützung ließ allerdings nicht lange auf sich warten. Die Durchführung der so genannten PRA-Studie sah vor, dass alle am Planungsprozess beteiligten ghanaischen Führungskräfte *persönlich* daran teilnehmen, sich also dazu bereit erklärten, für zumindest zwei Wochen am Dorfleben in ausgewählten und einigermaßen abgelegenen Ortschaften teilzunehmen, um einen kleinen Eindruck von den real existierenden lokalen Rechtspraktiken zu bekommen. Ihre persönliche Teilnahme war uns insbesondere deshalb ein Anliegen, weil wir uns aus ihrer eigenen Anschauung einen größeren Erkenntnisgewinn für die Projektplanung versprochen, als wenn subalterne Vertreter einen vielleicht interessanten Bericht verfassten, der, wenn überhaupt, nur von einem Teil und/oder nur selektiv gelesen wird. Während die NRO-Vertreter mit unserem Anliegen keine Probleme hatten, stieß dieses Ansinnen bei den Staatsbeamten auf einigen Widerstand. Einerseits wurden wiederholt Vorstöße formuliert, die auf eine Delegation der „Bauernstudie“ an subalterne Mitarbeiter hinaus liefen, da vielen das Leben auf dem Dorfe – und sei es nur für zwei Wochen – zu zeitaufwändig, zu beschwerlich

und mit ihrem Status unvereinbar erschien. Die Vorstellung, die Nacht nicht in einem besseren Hotel verbringen zu können, nicht erreichbar zu sein und überdies nicht mit dem eigenen Auto vorfahren zu können, war vielen ein Gräuel. Andererseits wurden teils erhebliche finanzielle Forderungen für den Fall einer tatsächlichen Teilnahme an das Vorhaben gerichtet. Sie wären darauf hinausgelaufen, dass sich die GTZ die aktive Teilnahme, das so genannte „ownership“ der Partnerstruktur regelrecht erkaufte.⁶¹ Die damit einhergehenden Diskussionen machten schließlich auf einen innerhalb der „development community“ weit verbreiteten Missstand aufmerksam: In Ländern wie Ghana, die wegen ihrer politischen Stabilität und ihrer relativ intakten urbanen Infrastruktur unter dem ausländischen Personal sehr beliebt sind, machen sich die potenteren EZ-Organisationen die interessanteren Führungspersönlichkeiten aus dem Staatsbetrieb vorab mit finanziellen Anreizen gegenseitig oft abspenstig – trotz anders lautender gemeinsamer Vereinbarungen.⁶² Entsprechend nimmt sich auch die Karriereplanung eines höheren Staatsangestellten aus: Juristen, Wirtschaftsfachleute, Menschenrechtsspezialisten etc. kämpfen besonders um Positionen innerhalb jener Abteilungen der Staatsverwaltung, die einen engen Kontakt zu internationalen EZ-Organisationen wie der Weltbank, der UNO etc. versprechen, um sich so den Zugang zu den entsprechenden Quellen zu sichern⁶³. Für die Projektimplementierung hat diese Entwicklung vor allem eine Schwächung der inhaltlich-konzeptionellen Seite zur Folge, weil sich so auf Grund von möglichen Gefälligkeitsgutachten die Reibungspunkte mit dem soziokulturellen Umfeld verwischen und sich allenfalls aufdrängende Korrekturen erst sehr viel später aufdrängen – meist mit den entsprechend negativen Konsequenzen.

b) Der Personenschacher: Richtungsdiskussionen im ausländischen Expertenteam

Als deutlich wurde, dass es dem ausländischen Expertenteam gelingen könnte, eine tragfähige Projektstruktur auf die Beine zu stellen, setzten Richtungsdiskussionen ein. Im vorliegenden Fall bestand das Team aus drei internationalen Experten, nämlich einer Organisationsentwick-

⁶¹ Neben den obligaten „day allowances“ – ein verbreiteter Konfliktherd – forderten einige Beamte ursprünglich ein offenbar nicht unübliches, zusätzliches Honorar von 200 – 500 USD pro Tag.

⁶² Überhaupt ist die (teils nationalistisch motivierte) Konkurrenz unter den verschiedenen Geberorganisationen in beliebten Entwicklungsländern erheblich. Sie zeigt sich am gegenseitigen „Abkupfern“ von innovativen Entwicklungsprogrammen, in verdeckten Spezialabmachungen mit den je nach Mode und Interessen begehrten Ministerien, dem Ablocken von bewährtem Projektpersonal (höherer Lohn, eigenes Mobiltelefon und eigenes Fahrzeug auch für den Privatgebrauch, eigenes Haus, mehr Auslandsreisen usw.) und auch daran, dass Kerninformationen zur Projektdurchführung dem Abstimmungsprozess unter den Gebern immer wieder entzogen werden. Selbstverständlich sind all diese Strategien interessenmotiviert: In Ländern mit ausgedehnten Bodenschätzen (in Ghana gibt es z.B. Gold, in Nigeria Öl, im Kongo von Diamanten bis zu Coltan fast alles) oder Gütern, mit denen sich ein „Geber“ als „Menschenfreund“ hervortun kann, kann es wichtig sein, wer, welcher westliche Industriestaat einen privilegierten Zugang zu den entsprechenden Ministerien und zum Gesetzgeber hat.

⁶³ Auch dieses Vorhaben musste ein Entgegenkommen signalisieren und für die Durchführung der PRA-Studie jedem Teilnehmer ein ungewöhnlich hohes Tagesgeld von 50 USD anbieten.

lerin, einer Fachplanerin für Recht und Gender der GTZ-Zentrale und mir als Rechtsanthropologen. Unmittelbarer Anlass der Diskussionen bildete die personelle Frage: Wem, welchem/r Ghanaer/in soll die Verantwortung für die Durchführung der Orientierungsphase vor Ort übergeben werden? Diese Frage war keineswegs unerheblich, zumal diejenige Person, der die Verantwortung übertragen wird, später auch größere Aussichten hat, die Projektverantwortung zu übernehmen. Zur Debatte standen die Personalprofile der folgenden drei ghanaischen Kandidaten:

- ein Organisationsentwickler mit Kenntnissen der Projektleitungs- und PRA-Techniken sowie der NRO-Szene aber ohne juristischen Hintergrund, der sich als Manager/ Fazilitator anbot;
- eine Rechtsanwältin mit ausgedehnten Kenntnissen der NRO-Szene im Menschenrechts- und Gendersektor;
- ein Universitätsprofessor mit Führungskompetenzen und weitläufigen Feldforschungserfahrungen zu Landrecht, Rechtspluralismus und Gender in Ghana.

Im Mittelpunkt stand sodann die Frage, ob das Vorhaben a) eher als methodisch zu führender Prozess mit entsprechend fachlicher Unterstützung zu verstehen sei, oder ob es sich b) um ein fachliches Projekt handle, das je nach Aufgabe einer zusätzlichen Prozessunterstützung bedürfe. Gilt a), drängt sich eine Konstellation auf, in der die Projektverantwortung ungeachtet des inhaltlichen Ziels dem Organisationsentwickler übertragen wird, der dann je nach Bedarf auf internationale Experten und/oder auf die beiden anderen Kandidaten als so genannte „Ressourcepersonen“ zurückgreifen wird (oder auch nicht).⁶⁴ Mit dieser Konstellation erhöhte sich die Wahrscheinlichkeit, dass die Projektleitung den komplizierten Abrechnungsregeln des BMZ genügen könnte, sie brachte andererseits jedoch die Gefahr mit sich, dass die inhaltlich-konzeptionelle Seite aufgrund des knappen Budgets aus dem Ruder laufen, das Thema Rechtspluralismus sozusagen zu einem rein plakativen Schlagwort verkommen würde. Gilt b), drängt sich eine Konstellation auf, bei der die Projektverantwortung einer Fachperson übergeben wird, die über rechtswissenschaftliche oder rechtspluralistische Kenntnisse verfügt. Während die Juristin zusätzlich bereit und fähig sein musste, sich auch rechtsanthropologische Kenntnisse anzueignen, galt für beide Kandidaten auch die Pflicht, sich in die normativen Vorgaben der Projektsteuerung einzuarbeiten. Mit dieser Konstellation stieg die Wahrscheinlichkeit, dass die Projektleitung zumindest während einer ersten Phase stärker an das

⁶⁴ Nach Übergabe der Projektverantwortung liegt dieser Entscheid beim Projektleiter, wobei natürlich auch finanzielle Erwägungen (Budget) eine erhebliche Rolle spielen.

GTZ-Büro⁶⁵ angebunden sein würde (Autonomieverlust), um die Abrechnungskompetenz gegenüber dem BMZ zu gewährleisten, die fachliche Kompetenz erschien indessen gefestigter.

Parallel zu diesen Szenarien ging es auch um Optionen weiterer Gutachtereinsätze. Gilt a), kann das zusätzlich notwendige Fachwissen sowohl bei lokalen als auch bei internationalen Beratern mobilisiert werden. Gilt indessen b), beschränkt sich der externe Unterstützungsbedarf allenfalls auf Fragen der rechtsanthropologischen Prozessbegleitung. Die Variante a) hätte jedoch ein späteres Umschreiben der Problem- und Zielanalyse mit sich gebracht. Insbesondere wäre hervorzuheben gewesen, dass der Rechtspluralismus nicht das Hauptproblem sei, sondern dass er sich in eine ganze Reihe von Fragen der Organisationsentwicklung einfüge. Dies, so wurde mir bedeutet, sei indessen kein Problem, falls wir Experten dabei helfen würden. Sodann wurde entschieden, die Durchführungsverantwortung für die PRA-Studie dem ghanaischen Organisationsentwickler zu übertragen. Die Resultate dieser Studie vermochten aber nicht zu befriedigen. Zwar vermittelte die Studie einen guten Eindruck vom Lernprozess der ghanaischen Führungskräfte. Die gewonnenen Einsichten gingen jedoch nicht über die Anerkennung einfachster rechtspluralistischer Zusammenhänge hinaus. Insbesondere war es nicht möglich, die erhobenen Daten als Grundlage für die Entwicklung eines Zielsystems zu nutzen.

Schwierigkeiten bei der Entwicklung des Zielsystems

Die Entwicklung des Zielsystems verlief wechselvoll, in unzähligen Diskussionen sich permanent fragend, ob die gewählten Schritte richtig und zweckmäßig waren und wie ein Projektprofil aussehen müsste, das explizit rechtspluralistische Gesichtspunkte berücksichtigt. In Zusammenarbeit mit den ghanaischen Führungskräften wurden schließlich drei relevante Themenfelder identifiziert, nämlich 1) Landrechtsfragen, 2) Fragen des Familienrechts und 3) Fragen der Rechtsmobilisierung. Jedem dieser Themenfelder wurden sodann mehrere Problemebenen zugewiesen. Während der Gespräche wurde sodann deutlich, wie die ethnische Herkunft der ghanaischen Führungskräfte⁶⁶ weiterhin die Bewertung lokaler Bräuche prägte, indem deren Wertvorstellungen, Erinnerungen und Haltungen für ganz Ghana als relevant erklärt wurden. Sollte das Vorhaben jedoch eine Brücke zwischen den lokal geltenden Rechtsvorstellungen und dem staatlichen Recht schlagen, wäre insbesondere auch die ethni-

⁶⁵ Im Unterschied zu einigen anderen bilateralen EZ-Organisationen verfügt die GTZ in fast jedem Land, in dem sie aktiv ist, über einen eigenen „Country Director“ mit entsprechender Verwaltungsinfrastruktur, der vor Ort die gesamte GTZ vertritt und für die Umsetzung der verschiedenen Entwicklungsprogramme verantwortlich zeichnet. Sein Status entspricht demjenigen eines Botschafters.

⁶⁶ Sie waren in vielen Fällen Ashanti.

sche Heterogenität Ghanas in Rechnung zu stellen und die kulturelle Variationsbreite der verschiedenen Themenfelder zu explorieren, zumal die als Broker der Lokalkultur auftretenden NRO-Vertreter wegen mangelnder Zielgruppennähe hier auch nicht weiter helfen konnten.

Als sich jedoch abzeichnete, dass das Vorhaben, zumindest in einer ersten Phase einen explorativen Charakter haben müsste, wurden meine Arbeitskolleginnen skeptisch. Sie fragten, ob die GTZ als Durchführungsorganisation von EZ für ein solches „Forschungsvorhaben“ überhaupt zuständig sei. In Deutschland, so argumentierten sie, erwarteten die Leute, dass die GTZ „für die Armen und Benachteiligten etwas tut“, nicht, dass sie „bloß forscht“. Zudem beschäftigte sie die Frage, wie sie das BMZ von einem explorativen Ansatz überzeugen könnten. Für Forschung seien andere Institutionen zuständig, so etwa das ZEF⁶⁷ in Bonn oder die Universitäten, „(...) die haben für sowas doch Geld!“ Die Ungewissheit indessen, „(...) ob die dann ihr Geld auch wirklich für sowas ausgeben (...)“ und die Feststellung, der explorative Charakter sei „ja auf die Entwicklung ganz praktischer, handfester Unterstützungsmassnahmen“ ausgerichtet, etwas, wofür „die Forschungsinstitute nicht zuständig und in der Regel auch eher nicht befähigt“ seien, ließ meine Kolleginnen wieder auf Kurs bringen.

Der sich abzeichnende explorative Charakter des Vorhabens stellte indessen nicht die einzige Hürde dar: Ein Vorhaben, das der kulturellen Heterogenität Ghanas wenigstens ansatzweise genügen möchte, bedarf auch einer ziemlich komplexen Organisationsstruktur. Wir erachteten es als wünschenswert, in allen Regionen Ghanas explorative Kleinprojekte (so genannte „*field laboratories*“) aufzubauen, die die Lokalbevölkerung stärker in das Vorhaben einbinden als in konventionellen Rechtsvorhaben üblich und die bewusst auf die prekäre Interaktion von lokalen Rechtsvorstellungen mit staatlichem Recht abzielen. Der daraus resultierende Mehrwert kann jedoch nur gesichert werden, wenn es gleichzeitig eine Koordinationsinstanz gibt, die einerseits die zu erwartenden Resultate zusammenführt und andererseits gegenüber der Legislative, etwa der „*Ghana Law Reform Commission*“ als zentraler Ansprechpartner auftritt und entsprechende Reformvorschläge einbringt. Eine solche Projektanlage ist jedoch, besonders in Anbetracht der drei weitläufigen Themenfelder Familienrecht, Landrecht und Rechtsmobilisierung mit erheblichen finanziellen Mehrkosten verbunden. Nach längeren Diskussionen wurde daher beschlossen, die vorhandenen Mittel während einer ersten Projektphase nur für den Aufbau einer einzigen thematischen Einheit einzusetzen, nämlich für Fragen des Familienrechts und Schwierigkeiten des Rechtszugangs, die direkt damit zusammenhängen. Zugleich wurden mit dem BMZ weitere Verhandlungen aufgenommen, um aus dem ganzen Vorhaben ein Entwicklungsprogramm zu machen.

⁶⁷ ZEF = Zentrum für Entwicklungsforschung.

Analyse

Die vorliegende Datenlage lässt in diesem Fall noch keine Aussagen zur Wirkung auf Zielgruppenebene (Frauen) zu. Dennoch ist die Fallgeschichte illustrativ, insofern sie einige wichtige Einblicke in die internen Vorgänge anbietet, die für die frühen Phasen der Entscheidungsfindung kennzeichnend sind.

Da sind erstens die administrativen Verfahrensregeln – das Projektrecht – die es erlauben, der Fährte der Projektentwicklung zu folgen.

- Ausgehend vom Thema Rechtspluralismus musste zunächst eine Problembeschreibung entwickelt werden, die ein bestehendes Problem von laufenden Entwicklungsprojekten aufgreift, nämlich das Nichterreichen von ländlichen Frauen durch laufende Rechtsprojekte.
- Die Problembeschreibung musste sodann mit einer neuen Zielperspektive verknüpft werden und so eine normative Orientierung annehmen: Modernem Recht soll zu mehr Durchschlagkraft verholfen werden, indem die lokale Rechtswirklichkeit im modernen Recht und in der Rechtsanwendung grundsätzlich mehr berücksichtigt wird. Damit fügt sich die Zielperspektive problemlos in die großen Titel „Förderung von *Good Governance* und Rechtsstaatlichkeit“ ein.
- Dem auftretenden Interessenkonflikt innerhalb der Deutschen GTZ-Struktur wurde mit einem geeigneten Management-Instrument begegnet, nämlich der Durchführung einer sogenannten Vor-Machbarkeitsstudie.
- Das Problem der fehlenden Verankerung in den ghanaischen Partnerstrukturen wurde mit der Durchführung einer Orientierungsphase angegangen. Die Orientierungsphase schaffte den notwendigen Raum für die Entwicklung einer geeigneten Durchführungsstruktur.
- Der Schwierigkeit, einen Konsens mit den nationalen Interessengruppen zu finden, wurde mit der Durchführung von zwei partizipatorischen Planungsworkshops begegnet. Sie ermöglichten es, die eigenen Befürchtungen und Interessen zu formulieren und eine gemeinsame Problemsicht auszuhandeln.
- Auf das Problem der Diskrepanz von unterschiedlichen Rechtsinterpretationen im gegebenen gesellschaftlichen Kontext wurde mit dem Vorschlag eingegangen, gemeinsam mit den ghanaischen Führungskadern der verschiedenen intermediären Strukturen (ROs, NROs) ein *Participatory Rural Appraisal* durchzuführen.
- Und als deutlich wurde, dass die PRA-Studie keine relevanten Daten über lokale Rechtsvorstellungen und lokale Konfliktlösungsmechanismen hervorbrachte – Informationen, die für die Entwicklung eines zielgruppennahen Zielsystems notwendig sind – wurde um-

gesteuert und in Absprache mit den Partnern auf die Daten der ursprünglichen Vormachbarkeitsstudie zurückgegriffen.

Als Teil des „Kernprozesses“ legten diese Schritte auch den Weg fest, der zu beschreiten ist, um zu einer gemeinsam entwickelten Projektplanungsübersicht (PPÜ) zu gelangen. Dort wurden gemeinsam das Oberziel, das Projektziel, die zur Erreichung des Projektziels notwendigen Resultate und die den Resultaten zugeordneten Aktivitäten definiert. Hinzu kam eine Skizze der Organisationsstruktur, die die gemeinsamen Verantwortlichkeiten festlegt. Auch waren all diese Schritte dem Entwurf eines „*Memorandum of Understanding*“ (MoU) vorgelegt, das die gegenseitigen Aufgaben und Pflichten zwischen den verantwortlichen Regierungen (hier: der ghanaischen und der deutschen Seite) regelt.

Mit der Beschreibung eines Projektvorschlags, dessen Problemverständnis sich auf das rechtspluralistische Setting von Entwicklungsvorhaben bezieht, konnten zweitens dann einige Schwellen erfasst werden, welche die typische Arbeitsweise von Entwicklungsagenturen kennzeichnen.

- Darunter fallen zunächst die Schwierigkeiten, einem Projektentwurf ein differenziertes Problemverständnis zu Grunde zu legen. Sie wurden durch die individuellen Interessenkämpfe innerhalb der EZ-Organisation um die Akquirierung erfolgversprechender Entwicklungsprojekte akzentuiert.
- Hinzu kommen die unterschiedlichen Rechtsinterpretationen des gegebenen sozialen Kontextes, die nicht nur auf die verschiedenen Interessen, sondern auch auf die Befürchtungen der unterschiedlichen Akteure schließen lassen.
- Es bestanden Abstimmungsprobleme zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten (GTZ; NROs; ROs).
- Mit den Vertretern der Partnerstrukturen kam es weiter zu den üblichen Diskussionen um Tagegelder, Honorare etc.
- Die Verhandlungen unter den GTZ-Vertretern, den Experten und den lokalen Akteuren wurden auch von impliziten Befürchtungen gegenüber dem BMZ und dem Wissen begleitet, dass das zuständige Referat nach Abschluss der ganzen Übung neue Prioritäten setzen oder das ganze Vorhaben neu ausrichten kann. Auch können unerwartete politische Entwicklungen (veränderte Rahmenbedingungen) eine Umsteuerung nahe legen. Und dahinter verbargen sich schließlich die Interessenkämpfe unter den Gutachtern,⁶⁸ die unter Umständen ein Umschreiben der Problem- und Zieldefinition mit sich bringen.

⁶⁸ Hierbei spielen nicht nur pekuniäre Überlegungen eine Rolle. Es kann auch sein, dass es einer/m der Expert/inn/en im betreffenden Land nicht oder besonders gut gefällt, oder dass er/sie andere Motive hat, sich in Personaldiskussionen so oder anders zu verhalten usw.

Aus all diesen Faktoren entsteht drittens eine eigene Dynamik. Sie wird durch das auf die Entwicklung von Projekten anzuwendende Recht in doppelter Weise strukturiert: Da für jede der verschiedenen Phasen bestimmte Verfahren zu beachten sind, wird die Dynamik zum einen von den oben skizzierten normativen Ordnungen strukturiert; zum andern führt die ständige Orientierung an diesen normativen Ordnungen dazu, dass sich die verschiedenen Parteien wie in Rechtsverfahren um „argumentative Paradigmen“ streiten. Denn das Vorhaben muss sich auf eine zentrale Problemsicht stützen.

Der Begriff der „argumentativen Paradigmen“ stammt aus einem rechtsethnologischen Modell von Comaroff und Roberts (1981). Die Autoren haben bei der Analyse des Parteienverhaltens in Streitschlichtungsprozessen einen inneren Zusammenhang zwischen der Art der Anrufung und der Art der Anwendung von Rechtsnormen herauspräpariert. Ihr Modell kann wie folgt zusammengefasst werden: Während der Schlichtungsverhandlungen etabliert die eine Partei ein argumentatives Paradigma, indem sie die Fakten in gewisser Weise rund um die normativen Bezüge ordnet, die explizit sind oder nicht. Damit findet eine Wirklichkeitsdefinition statt. Die andere Partei kann diese normativen Bezüge akzeptieren und damit das Paradigma selbst; dann setzt die Argumentation über die Fakten innerhalb des Paradigmas ein. Sie kann aber auch ein alternatives Paradigma festsetzen, indem sie dieselben oder andere normative Bezüge bestimmt, zu denen andere oder dieselben Fakten passen. Die entscheidungsfindende Instanz schließlich kann entweder ihren Beschluss in Übereinstimmung mit dem oder den Paradigmen fällen oder sie kann wiederum ein neues Paradigma in das Verfahren einspeisen. Bei der Analyse dieses Vorgangs fanden die Autoren heraus, dass die sich durchsetzenden Argumente in Übereinstimmung mit jenem Paradigma formuliert werden müssen, das sich durchsetzt, und dass die Fakten eines Falles stets gegenüber dem dominanten Paradigma evaluiert werden. Dieses Modell ist auch für die Auswertung des Projektverlaufs nützlich. Indem die Kernidee des Vorhabens in Deutschland entwickelt wurde, wurde ein argumentatives Paradigma gesetzt (Brückenschlag zwischen staatlichem Recht und lokalem „living law“), das die Fakten (rechtspolitische Geschichte Ghanas) so um die normativen Bezüge von Entwicklungszusammenarbeit ordnete, damit ein durchführbarer Entwicklungsplan entstehen konnte. Die Einwände, die während des ersten Planungsworkshops von einigen Vertretern der „Partnerstruktur“ in Accra vorgebracht wurden, bezogen sich genau auf dieses Paradigma: Es hieß, „die Anerkennung von Rechtspluralismus sei dem Gleichstellungsgrundsatz abträglich, weil lokales Gewohnheitsrecht die Stellung der Frau *a priori* benachteilige. Staatliches Recht dürfe in dieser Hinsicht keine Kompromisse machen, der angestrebte Brückenschlag sei zurück zu weisen.“ Die Ghanaer bildeten jedoch eine zu heterogene Gruppe,

um sich auf dieses alternative Paradigma zu einigen. Vielmehr verlagerte sich die Debatte auf die Ebene der Fakten und die Befürchtung wurde laut, der Ansatz könnte eine ganze Reihe von Landenteigungsklagen in Gang setzen. Dem standen jedoch wiederum andere Erwägungen gegenüber, nämlich, dass das Vorhaben ein Kernproblem der staatlichen Führung aufgreife, das in der mangelhaften Durchdringung von gesellschaftlichen Strukturen durch ehemals koloniales, staatliches Recht besteht. Diese Zwiespältigkeit ermöglichte es schließlich der deutschen Seite, die Argumentationshoheit zu bewahren, da ihr Meinungsfindungsprozess – der in einer Anfangsphase ebenso ambivalent verlief und sich über mehrere Jahre hinzog⁶⁹ – beim Eintritt in den ersten Planungsworkshop⁷⁰ bereits weit fortgeschritten war. Der Preis dieser ungleichen Ausgangslage zeigte sich sodann im Aushandeln von zu entrichtenden Tagesgeldern und Honoraren sowie im abschließenden Personenschacher, an welchem auch die ghanaische Seite beteiligt war. Es wäre jedoch ein Irrtum, anzunehmen, dass sich bei einer anderen Ausgangssituation vergleichbare Machtbildungsprozesse nicht abspielen würden. Wird die Projektidee von der „Partnerseite“ lanciert, ist es vielmehr so, dass ein Teil dieser Prozesse, die sich hier zwischen der deutschen und der ghanaischen Seite abgespielt haben, in das antragstellende Land verlagert und dort durchaus ähnliche Prozesse in Gang setzt – allerdings innerhalb einer anderen Machtkonstellation.

Viertens verweist das Fallbeispiel auch auf den strukturierenden Einfluss den die hinzugezogenen Experten auf das Projektdesign haben. Hinter all den besprochenen Titeln wie „Rechtspluralismus“ „Gender“ oder „Projekt als Prozess“ stehen unterschiedliche Wirklichkeitsdefinitionen, die sich zwar nicht auszuschließen brauchen, aber ausschließen können. Wichtig wird daher die Frage nach der diskursiven Macht der eigenen Wirklichkeitsdefinition, wie also etwa das Thema „Rechtspluralismus“ gedreht und gewendet werden muss, damit es den Meinungsfindungsprozess prägt. Sie wiederum ist an die Frage gebunden, inwieweit sich die verschiedenen Erfahrungshintergründe der am Entscheidungsfindungsprozess Beteiligten decken oder in Einklang bringen lassen. Gelingt es, das vor jedem Vorhaben zu erstellende *Needs Assessment* mit der eigenen Wirklichkeitsdefinition zu verknüpfen, verfügt ein Gutachter bei der gemeinsamen Entwicklung der Projektplanungsübersicht über einen be-

⁶⁹ Die Länderauswahl hatte eine längere Vorgeschichte. Bereits 1996 wurden erste Überlegungen dazu angestellt. Nach verschiedenen Diskussionen zwischen dem BMZ und der GTZ sowie kurzen Vorprüfungen in Kamerun (Weilenmann 1997b) und Senegal (Weilenmann 1998) wurden die Länder Elfenbeinküste und Burkina Faso ins Auge gefasst. In Absprache mit dem BMZ reichte die GTZ im November 1998 jedoch ein Angebot für einen Fonds mit überregionalem Charakter ein. Nach Auftragserteilung regte die BMZ-Regionalabteilung an, das Aktionsgebiet auf ein anglophones und ein frankophones Land auszudehnen, um für die Methodenentwicklung fruchtbare Vergleichsmöglichkeiten zu haben.

⁷⁰ Eine solche Konstellation ist auch in anderen EZ-Organisationen keineswegs unüblich.

trächtlichen Informationsvorsprung, um die zu entwickelnde Organisations- und Zielstruktur in seinem Sinn zu beeinflussen. Unter anderem wird damit dann auch die Tür für weitere Gutachtereinsätze im betreffenden Projekt offen gehalten.

Im vorliegenden Fall erfolgte die Erstellung des *Needs Assessment* in zwei Schritten. Erstens führte ich nach verschiedenen Vorarbeiten zusammen mit der erwähnten Organisationsentwicklerin eine so genannte „Vor-Machbarkeitsstudie“ durch, die auf einem ersten, groben *Needs Assessment* beruhte und die wesentlichen Teile meines Problemverständnisses enthielt. Zweitens erfüllte die in Auftrag gegebene PRA-Studie nicht die inhaltlichen Anforderungen an das zu entwickelnde Zielsystem, weil sie nur den Lernprozess der ghanaischen Führungskader dokumentierte, nicht aber die lokalen Konfliktregelungsmechanismen. In Absprache mit den lokalen Partnern wurde deshalb auf die „Vor-Machbarkeitsstudie“ zurückgegriffen, womit nicht nur die methodischen, sondern auch die inhaltlichen Überlegungen der hinzugezogenen Experten entscheidungsrelevant wurden. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Expertenmeinung während des gesamten Projektverlaufs maßgebend bleibt. Denn Meinungsfindungsprozesse sind auch weitgehend abhängig vom Timing und den Personen, die an solchen Verfahren teilnehmen. Was im einen Fall überzeugt, erweist sich ein anderes Mal als Schlag ins Wasser. Deshalb werden auch Koalitionen, die im Laufe eines solchen Verfahrens geschmiedet werden (können), wichtig. Sympathiefragen spielen dabei eine Rolle, weiter Fragen des beruflichen Hintergrundes der am Prozess Beteiligten, Kontext bezogene Einflüsse und schließlich auch Fragen der personellen Kontinuität.

In vorliegendem Fall fällt es allerdings schwer, die Entscheidungsfindung auf gut eingespielte Koalitionen zurückzuführen, da im Laufe des entscheidenden Jahres die für das Vorhaben zuständige Fachplanungsstelle zweimal die Hand wechselte. Wesentlich war vielmehr, dass diejenige Fachplanerin, die an der Entwicklung des definitiven Zielsystems mitwirkte, wiederum eine Juristin mit rechtspluralistischem Erfahrungshintergrund war. Dies begünstigte die stärkere Berücksichtigung der „Vor-Machbarkeitsstudie“.

Und fünftens schließlich zeigen die Schwierigkeiten bei der Entwicklung eines Zielsystems auch die Grenzen von Vorhaben auf, die an rechtspluralistischen Konzepten anknüpfen.

Obwohl EZ-Organisationen wie die GTZ explizit auf den Stellenwert von *Entwicklungshypothesen* hinweisen, die den verschiedenen Projektansätzen zugrunde liegen (vgl. S. 15), so tun sich ihre Exponenten in vielen Fällen dennoch schwer mit Vorhaben, die zumindest in einer frühen Phase ein exploratives Profil aufweisen. Neben den damit verbundenen Unwägbarkeiten – es bleibt zunächst offen, ob sich aus solchen Untersuchungen tatsächlich neue und

relevante Maßnahmenpakete ableiten lassen, die den Mehraufwand auch rechtfertigen – stellen solche Projektansätze stets auch den normativen Charakter von gängigen entwicklungspolitischen Annahmen in Frage und führen zur Schwierigkeit, „dass man nicht mehr weiß, worauf man sich überhaupt noch verlassen soll“. Außenstehende mögen sich über eine solche Haltung beschweren. Der ständige Produktionsdruck, dem Fachplaner täglich ausgesetzt sind, führt aber dazu, dass sie es sich in vielen Fällen gar nicht leisten können, in einen längeren Entscheidungsfindungsprozess einzutreten, wie er dem geschilderten Beispiel zugrunde liegt. Problemdefinitionen, die eine stark normative Bindung aufweisen, werden deshalb bevorzugt.

Das Beispiel zeigt aber auch, wie rechtspluralistische Ansätze, die auf die kulturelle Heterogenität eines Landes Bezug nehmen wollen, zu einem nicht unerheblichen finanziellen Mehraufwand führen – und zwar auf zwei Ebenen: Einmal ist ein solches Entscheidungsfindungsverfahren, wie das geschilderte, langwierig und entsprechend kostspielig. Zum anderen erfordert die Berücksichtigung der kulturellen Heterogenität auch eine weitaus komplexere Organisationsstruktur, als wenn von einer uniformen Rechtswirklichkeit ausgegangen werden kann. Dies hat im obigen Fall zur Folge, dass ein nicht unerheblicher Teil der Mittel, die eigentlich für Aktivitäten auf Zielgruppenebene vorgesehen sind, durch so genannte „*Overhead-Kosten*“ gebunden werden. Um zu verhindern, dass nicht allein die Organisationsstruktur nahezu die gesamten Projektmittel bindet, bot sich in einem ersten Schritt nur eine starke thematische Beschränkung an, um in einem zweiten Schritt zu versuchen, aus dem geplanten Einzelvorhaben ein ganzes Entwicklungsprogramm zu machen.

5. Schlussfolgerungen

Ausgehend von der Rolle von Entwicklungshilfeorganisationen als Klammern zwischen den lokalen Gemeinschaften und den ihnen übergeordneten nationalen und internationalen Instanzen, die den Globalisierungsprozess vorantreiben, habe ich den Blick auf das Projektrecht der bilateralen Entwicklungszusammenarbeit gerichtet. Dabei ging ich von der Annahme aus, dass es die im Projektrecht eingelagerten Regeln sind, die den entwicklungspolitischen Vernetzungsprozess steuern, indem deren Beachtung und Anwendung darüber entscheidet, wie weit die gesellschaftspolitische Fähigkeit solcher Organisationen geht, sozialen Wandel zu steuern. Um diese Fragestellung anhand von Praxiserfahrungen zu diskutieren, beschränkte ich mich auf die Deutsche GTZ.

Das präsentierte Fallmaterial zeigt, wie die Normen und Verfahren, die den so genannten „Kernprozess“ strukturieren, mit dem jeweiligen Projektumfeld interagieren. Zwischen diese

Ordnungen und den sich ständig verändernden sozialen Zusammenhängen, in denen solche Organisationen tätig sind, schiebt sich die Problemdefinition, die gewissermaßen nach drei Richtungen ausgreift: Ausgangspunkt bildet (i) eine mehr oder weniger unbestimmte Vision, die Aussagen darüber enthält, wie die soziale Situation sein sollte. Davon ausgehend und abhängig von der institutionellen Art der Informationsbeschaffung bündelt die Problemdefinition sodann jene Elemente des sozialen Kontextes, die verändert werden müssen, um diese Vision zu erreichen. Ausgewählte gesellschaftswissenschaftliche Themen wie „Rechtspluralismus“, „Feudalstrukturen“, „Geschlechterbeziehungen“ etc. werden dabei zu einem sozialen Problem erklärt, für das die EZ eine ihrer gesellschaftspolitischen Vision entsprechende Lösung entwirft. Sodann berücksichtigt die Problemdefinition (ii) die zur Verfügung stehenden normativen Kategorien, die sich auf den „Kernprozess“ und andere institutionelle Ordnungen beziehen, etwa auf die Regeln der Mittelvergabe und die zur Verfügung stehenden Management-Instrumente. So determinieren Problemdefinitionen als Ausgangspunkt der Projektplanung auch die Entwicklung eines Zielsystems. Sobald über das Zielsystem entschieden wird, bestimmt dieses die Abfolge der verschiedenen Projektphasen. Sodann korrespondiert das Zielsystem mit den jeweiligen Budgetposten, verfügt über Kriterien der In- und Ausgrenzung und regelt so den Zugang zu umstrittenen Ressourcen. Es ist rechtlich bindend und kann nicht mehr von einem Tag auf den nächsten geändert werden. Damit werden Problemdefinitionen gewissermaßen zum Einfallstor für gesellschaftliche Veränderungsprozesse und verleihen dem angewandten Projektrecht von Fall zu Fall ein anderes Gesicht. Die Analyse der Fallstudie zur Projektentwicklung in Ghana zeigt (iii), wie Entwicklungszusammenarbeit zu einem fortlaufenden politischen Aushandlungsprozess über Interessen, Motive und Strategien wird, der – kommt es nicht zu unvorhergesehenen Brüchen – sich im Laufe eines einzelnen Vorhabens zusehends verfeinert. Die ideologischen Verkapselungen, die sich im Laufe eines solchen Transformationsprozesses ergeben (können), werden zu Zeugen unaufgelöster Macht-konstellationen, die sich in ein solches Vorhaben einlagern und diesen Prozess auch begrenzen. Die gesellschaftliche Gestaltungsmacht von Projektrecht hängt somit weitgehend vom Differenzierungsgrad der jeweiligen Problemanalyse ab. Damit wird auch deutlich, wie wichtig das Verständnis von Projektrecht für die Funktionsweise von EZ ist.

Um die Anwendung von Projektrecht zu verstehen, das sich in die interaktiven Beziehungen zwischen der GTZ und dem BMZ und in das Machtgefälle einfügt, das zwischen den Geber- und den Empfängerländern besteht, habe ich auf das Modell von Comaroff und Roberts (1981) zurückgegriffen. Dieses Modell verdeutlicht die Bedeutung, die Recht für die Bildung von argumentativen Paradigmen der jeweiligen Entwicklungspolitiken hat. So zeigt sich, wie

wichtig es ist, argumentative Paradigmen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eines geplanten Vorhabens fest zu legen. Sie ermöglichen den verschiedenen Planungsbeamten die Interessenwahrung und widerlegen damit zugleich die verbreitete Annahme, Entwicklungsbürokratien funktionierten wie „Münzautomaten“. Es ist im Gegenteil höchst relevant, wer welche Wirklichkeitsdefinition in welchem Bericht festlegt und wer mit welcher Persönlichkeit und welchem beruflichen Hintergrund die entsprechende Fachabteilung, die Ländergruppe oder das GTZ-Büro im Empfängerland leitet. Auch spielt die zeitliche Abstimmung der verschiedenen Phasen eine sehr große Rolle, um das Design eines Vorhabens zu entwickeln. EZ-Organisationen wie die GTZ sind für den Einzelnen viel zu groß und zu komplex, als dass es je gelingen könnte, die Entscheide der einzelnen Funktionsträger zentral zu steuern. Das dominante Entscheidungsmuster entspricht vielmehr der von Sally Falk Moore beschriebenen Halbautonomie (1973). Dass dies für Außenstehende nicht immer leicht ersichtlich ist, hängt unter anderem auch mit der gängigen Rückübersetzung der geschilderten Interna in neutrales Bürokratendeutsch zusammen. Dieses verleiht dem Verfahren den Anschein von Objektivität und entzieht es dadurch der Reflexion über die Bedeutung der eigenen kulturellen Bedingtheit als entscheidender Bestandteil der skizzierten Aushandlungsprozesse.

Schließlich gewährt die Analyse von Projektrecht auch einen interessanten Einblick in die vielfach verschachtelten Prozesse des Rechtstransfers, der mittels EZ von den Geber- zu den Empfängerländern erfolgt. Das Muster der Projektgestaltung ist indessen sehr ungleich angelegt. Denn indem die Geber die Regeln für die Projektentwicklung festlegen, bewahren sie auch ihren dominanten Einfluss. So bleibt Projektrecht eng an die internen Verwaltungsstrukturen der EZ-Organisationen der Geberländer gebunden, entgeht jedoch typischerweise den gewöhnlichen Mechanismen der demokratischen Kontrolle (vgl. K. von Benda-Beckmann, 2002:25). Dies hinterlässt nicht nur hinsichtlich der Propagierung von „Demokratie und Rechtsstaatlichkeit“ etc. einen schalen Nachgeschmack. Auch im Hinblick auf die von Entwicklungsbürokratien so vehement geforderte Partizipation bleibt der Eindruck zwiespältig. Denn anstatt die lokalen Akteure an einer wirklichen Partizipation teilhaben zu lassen, haben sich diese an einer von den Geberländern verordneten Partizipation zu beteiligen. Natürlich belastet dies auch die Glaubwürdigkeit von EZ, denn es verschärft das in der Einführung genannte Problem der Parastaatlichkeit. Denn wenn EZ-Organisationen unter Weglassung des staatlichen Partners Unterstützungsbeiträge direkt „zivilgesellschaftlichen Akteuren“ zukommen lassen, werden sie wie die von ihnen alimentierten NROs in den Empfängerländern zu bedeutenden innenpolitischen Spielern, die in den vorab ländlichen Räumen mit dem postkolonialen Verwaltungsstaat um die politische Vorherrschaft ringen. In diesem Kontext wird das

angewandte Projektrecht nicht nur zu einem politischen Instrument, das über den Zugang nicht unbedeutender Ressourcen entscheidet, sondern auch zu einem normativen Gerüst, das einerseits mit den bereits bestehenden rechtlichen Ordnungen konkurriert und so den vielfach beklagten Rechtspluralismus weiter akzentuiert, andererseits aber auch lokale mit nationalen und internationalen Netzwerken verschränkt und so im Namen von „*Good Governance*“ den undemokratischen Charakter von Globalisierung vertieft. Umso wichtiger ist es, dass sich die Rechtsanthropologie vermehrt dieser Entscheidungskultur annimmt.

Literatur

Allot, A. N. 1980. *The Limits of Law*. London: Butterworths.

Benda-Beckmann, F. von 1989. Scapegoat and Magic Charm: Law in development theory and practice. In: *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law* 28:129-148.

— 1993. Le monopol d'état de la violence dans la perspective de l'anthropologie juridique. In: E. Le Rois und T. von Trotha (Hrsg.) *La violence et l'état*. Paris: Harmattan, pp. 35-57.

Benda-Beckmann, F. und K. von 2000. The Law of Things: Legalization and de-legalization in the relationship between the first and the third world. In: E. K. M. Masinambow (Hg.) *Hukum Dan Kemajemukan Budaya. Sumbangan Karangan Untuk Menyambut Hari Ulang Tahun Ke-70 Prof. Dr. T. O. Ihroni*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, pp. 17-31.

Benda-Beckmann, K. von, H. L. J. Spiertz und F. von Benda-Beckmann 1997. Disputing Water Rights in Nepal Hill Irrigation. In: E. Brans, E.d. Haan und J. Rinzema (Hrsg.) *The Scarcity of Water: Emerging legal and policy implications*. Kluwer International, pp. 224-242.

Benda-Beckmann, K. von 2001. Transnational Dimensions of Legal Pluralism. In: W. Fikentscher (Hg.) *Begegnung und Konflikt. Eine kulturanthropologische Bestandsaufnahme*. München: Verlag der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, Heft 120: 33-48.

— 2002. Globalisation and Legal Pluralism. In: *International Law/FORUM du droit international* 4: 19-25.

Benveniste, G. 1972. *The Politics of Expertise*. Berkley: The Glendessary Press.

Beusekom, M. M. van 2002. *Negotiating Development. African farmers and colonial experts at the Office du Niger, 1920-1960*. Portsmouth (NH), Oxford and Cape Town: Social History of African Studies.

Bierschenk, T. und O. de Sardan Jean-Pierre. 1999. Dezentralisierung und lokale Demokratie. Macht und Politik im ländlichen Benin in den 1980er Jahren. In: J. Rösel und T. von Trotha (Hrsg.) *Dezentralisierung, Demokratisierung und die lokale Repräsentation des Staates*. Köln: Rüdiger Köppe Verlag, pp. 37-68.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) 1996. Handreichung zur Förderung der politischen, rechtlichen und administrativen Rahmenbedingungen (Positivmaßnahmen) im Rahmen der bilateralen staatlichen EZ, Bonn, August 1996.

Comaroff, J. L. und J. Comaroff (Hrsg.) 1999. *Civil Society and the Political Imagination in Africa. Critical perspectives*. Chicago und London: University of Chicago Press.

Comaroff, J. L. und S. Roberts. 1981. *Rules and Processes. The cultural logic of dispute in an African context*. Chicago and London: The University of Chicago Press.

Deutsche GTZ (Hg.) 2001. *Fortbildung Projektmanagement*. Eschborn: Verlag GTZ.

- Dewald, M. 1997. *Komparative Vorteile in der bilateralen Entwicklungshilfe. Ihre Relevanz und Identifikation*. Chur/Zürich: Verlag Rüegger, WWZ-Beiträge, Band 29.
- Diaby-Pentzlin, F. 1998. Förderung von Rechtsstaatlichkeit mit den Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit – ein Hindernislauf? In: *NORD-SÜD aktuell*, Jahrgang XII, Nr. 1: 91-104
- 1999. Technische Zusammenarbeit und die Förderung politischer Prozesse in autoritären Staaten. In: R. Frey, W. Heinz, L. Heinzerling, R.M. Peters und P. Müller-Rockstroh (Hrsg.) *Entwicklungszusammenarbeit mit autoritären Regimen? Die Entwicklungspolitik auf schmalem Grat*. Berlin: Berliner Gesellschaft für internationale Entwicklung e.V., pp. 29-50.
- Drinkwater, M. 1992. ‚Cows Eat Grass don’t they?’ Evaluating conflict over pastoral management in Zimbabwe. In: E. Croll und D. Parkin (Hrsg.) *Bush Base, Forest Farm: Culture, environment and development*. London: Routledge, pp. 169-188
- Escobar, A. 1991. Anthropology and the Development Encounter. In: *American Ethnologist*, 18/4: 658-682.
- Ferguson, J. 1994. *The Anti-Politics Machine. "Development," Depoliticisation, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Gastel, I. N. van 2001. Governing ‚Good Governance‘. An analysis of the policy process from sociological and anthropological perspective. Thesis. Wageningen University, Faculty of ‚Development Sociology‘ and ‚Law and Governance‘, Wageningen.
- Glick Schiller, N. 2003. Transnational Theory and Beyond. Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle/Saale. Unpublished manuscript
- Giddens, A. 1984. *The Constitution of Society. Outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Grillo, R. D. und R. L. Stirrat. 1997. *Discourses of Development. Anthropological perspectives*. Oxford/New York: Berg.
- Günther, K. und S. Randeria. 2001. *Recht, Kultur und Gesellschaft im Prozess der Globalisierung*. Schriftenreihe Suchprozesse für innovative Fragestellungen in der Wissenschaft Nr. 4. Bad Homburg: Programmbeirat der Werner Reimers Konferenzen.
- Hamacher, W. 1996. Konfliktmanagement im Umweltbereich. Instrumente der Umweltpolitik in Entwicklungsländern” GTZ, Abt. 402/96 - 19 d PVI, Eschborn.
- Hobart, M. 1993. Introduction: The growth of ignorance? In: M. Hobart (Hg.) *An Anthropological Critique of Development: The growth of ignorance*. London: Routledge. pp. 1-29.
- Hoffmann, W. K. H. 1980. *Vom Kolonialexperten zum Experten der Entwicklungszusammenarbeit. Acht Fallstudien zur Geschichte der Ausbildung von Fachkräften für Übersee in Deutschland und in der Schweiz*. Saarbrücken, Fort Lauderdale: Verlag Breitenbach
- Hyden, G. 1983. *No Short Cuts to Progress. African development management in perspective*. London: Heinemann-Verlag.

- Kingsbury, B. 1999. Operational Policies of International Institutions as Part of the Law-Making Process: The World Bank and indigenous peoples. In: Goodwin-Gill und Talmon (Hrsg.) *The Reality of International Law. Essays in honour of Ian Brownlie*. Oxford: Clarendon Press, pp. 323-342.
- Klug, U. und M. Weilenmann. 1999. Technische Zusammenarbeit Demokratische Republik Kongo (RDC) – Bundesrepublik Deutschland. Bericht über die Projektverlaufskontrolle zum Projekt „Ländliche Entwicklung Kabare“, Gutachten für die GTZ, Org.-Einheit 1030, Eschborn.
- Klute, G. und T. von Trotha. 2000. Wege zum Frieden. Vom Kleinkrieg zum parastaatlichen Frieden im Norden von Mali. In: *Sociologus* 50, 1: 1-36.
- Lipsky, M. 1984. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel.
- Merry, S. E. 2002. Global Knowledge, Culture, and the Making of Vernacular Human Rights. Paper presented to the workshop “Mobile people, mobile law: Expanding legal relationships in a contracting world”. Max Planck Institute for Social Anthropology, Halle, November 7-9, 2002
- Minear, L. und P. Guillot. 1996. *Soldiers to Rescue. Humanitarian lessons from Rwanda*. Paris: Development Centre of the OECD.
- Moore, S. F. 1973. Law and Social Change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study. In: S. F. Moore 1978 (Hg.) *Law as Process. An anthropological approach*. London: Routledge and Kegan Paul, pp. 54-81.
- Morse, B. und G. Woodman. 1988. *Indigenous Law and the State*. Dordrecht, Providence, RI: Foris Publications.
- Nader, L. 2001. The Underside of Conflict Management – in Africa and elsewhere. In: R. C. Crook und P. Houtzager (Hrsg.) *Making Law Matter. Rules, rights and security in the lives of the poor*. Norwich: IDS Bulletin, 32, 1: 19-27.
- Page, E. C. 1985. *Political Authority and Bureaucratic Power. A comparative analysis*. Knoxville: The University of Tennessee Press.
- Pottier, J. (Hg.) 1993. *Practising development*. London: Routledge.
- Quarles van Ufford, P., K. Dirk und T. Downing. 1988. *The Hidden Crisis in Development: development bureaucracies*. United Nations University, Tokio. Amsterdam: Free University Press.
- Rösel, J. und T. von Trotha. 1999. Einleitung. In: (dies.) *Dezentralisierung, Demokratisierung und die Lokale Repräsentation des Staates*. Köln: Rüdiger Köppe Verlag, pp. 7-34.
- Sachs, W. (Hg.) 1992. *The Development Dictionary: a guide to knowledge and power*. London: Routledge.

Sampson, S. 1996. The social life of projects. Importing civil society to Albania. In: C. Hann, und D. Elizabeth (Hrsg.) *Civil Society. Challenging western models*. London and New York: Routledge, pp. 121-142.

Shore, C. und S. Wright (Hrsg.) 1997. Introduction. Policy: a new field of anthropology. In: C. Shore und S. Wright (Hrsg.) *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. London and New York: Routledge. pp. 3-39.

Simson, U. und S. Schönherr, 1992. Entwicklungspolitik im Wandel: Vom Kapitaltransfer zur sozio-kulturellen Zusammenarbeit. In: BMZ (Hg.) *Soziokulturelle Fragen in der Entwicklungspolitik*. Entwicklungspolitik, Materialien Nr. 83: 1-7.

Spittler, G. 1977. Staat und Klientelstruktur in Entwicklungsländern. In: *Europäisches Archiv für Soziologie* 18: 57-83.

— 1981. Die Struktur der Bürokratie in afrikanischen Agrargesellschaften und die Agrarpolitik. In: R. Hanisch und R. Tetzlaff (Hrsg.) *Staat und Entwicklung. Studien zum Verhältnis von Herrschaft und Gesellschaft in Entwicklungsländern*. Frankfurt am Main/New York: Campus, pp. 297-318.

— 1983. Passivität statt sozialer Bewegung. Familiäre Subsistenzwirtschaft als Basis für defensive Strategien der Bauern und Passivität der Verwaltung. In: R. Hanisch (Hg.) *Soziale Bewegungen in Entwicklungsländern*. München: Campus, pp. 45-73.

Stockmann, R. 1996. Viel Kritik – aber wenig profundes Wissen: Der Mangel an Erkenntnissen über die Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit und wie er behoben werden könnte. Papier des Deutschen Übersee-Instituts

Sutton, R. 1999. The Policy Process: An Overview. *Working Paper* 118, London: Overseas Development Institut: www.odi.org.uk/publications/wp118.pdf

Thomson, J. T. 1987. Land and tree issues in three francophone Sahelian Countries: Niger, Mail and Burkina Faso. In: J. B. Raintree (Hg.) *Land, Trees and Tenure*. Nairobi; Madison: International Council for Research in Agroforestry (ICRAF) and Land Tenure Centre, pp. 3-40.

Tilly, C. 1986. War Making and State Making as Organized Crime. In: P. B. Evans, D. Rueschemeyer und Th. Skocpol (Hrsg.) *Bringing the State Back In*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 169-191.

Trotha, T. von 1988. Zur Entstehung von Recht. Deutsche Kolonialherrschaft und Recht im 'Schutzgebiet Togo' 1884-1914. In: *Rechtshistorisches Journal* 7: 317-347.

— 1994. *Koloniale Herrschaft. Zur soziologischen Theorie der Staatsentstehung am Beispiel des 'Schutzgebietes Togo'*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).

Uvin, P. 1998. *Aiding Violence. The development enterprise in Rwanda*. Connecticut: Kumarian Press.

Weilenmann, M. 1997. *Burundi: Konflikt und Rechtskonflikt. Eine rechtsethnologische Studie zur Konfliktregelung der Gerichte*. Frankfurt am Main: Brandes & Apsel.

- 1997b. Vorbereitende GTZ-Projektfindungsmission zur rechts- und sozialpolitischen Beratung für Frauen in Kamerun. Gutachten zuhanden des Sektorvorhabens Recht und Gender der Abteilung 401, GTZ, Eschborn.
 - 1998. Unterstützung armuts- und genderorientierter Rechtsberatung in städtischen Ballungszentren des Sénégal. Gutachten für die GTZ-Abteilung 401, Eschborn.
 - 1999. Konfliktregelungsverfahren am Kreuzpunkt zwischen Mediation und Recht. Plädoyer für einen gesellschaftlich integrativen Ansatz der Konfliktbearbeitung. In: G. Bächler und A. Truger (Hrsg.) *Krisenprävention, Friedensbericht 1999. Theorie und Praxis ziviler Konfliktbearbeitung*. Vol. 36. Chur: Rüegger, pp. 99-117.
 - 2000. Reactive Ethnicity. Some thoughts on political psychology based on the developments in Burundi, Rwanda and South Kivu. In: *Journal of Psychology in Africa* 10, 1: 1-25.
 - 2002. Perception – Reflection – Action: a pleading for a self reflective GG-approach. In: A. Hildebrandt und M. Gutierrez (Hrsg.) *Assisting Good Governance and Democracy: a learning process on developments in Africa*. Conference Documentation, GTZ, Eschborn, pp. 163-166.
- Weilenmann, M., Becker, G. und F. Diaby-Pentzlin. 2000. Vorprüfung zur Durchführung von Pilotprojekten in Ghana und/oder der Elfenbeinküste. Pilotprogramm: Förderung von Frauen in Pluralistischen Rechtssystemen, Gutachten zuhanden der Deutschen GTZ, Eschborn.